La Fundación de Apoyo al Parlamento y a la Participación Ciudadana (FUNDAPPAC), es una asociación independiente, sin fines de lucro que fue constituida con el objeto de promover, fomentar, apoyar y difundir los valores democráticos del Estado de Derecho en el marco Constitucional, además de apoyar al desarrollo de la cultura democrática en Bolivia, fortaleciendo las instituciones de representación ciudadana, en especial de los Órganos Legislativos.





FUNDAPPAC

FUNDACIÓN DE APOYO AL PARLAMENTO Y A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Gustavo Rodríguez Ostria
Germán Gutiérrez Gantier
Henry Oporto Castro
René Recacochea Salinas
Carlos Cordero Carraffa

Cuestiones Parlamentarias

Cuestiones Parlamentarias





La Paz, Junio de 2010

FUNDAPPAC
Av. Ecuador Nº 2523 Edificio Dallas piso 2
Teléfonos: 2421655 - 2418674
Correo Eléctronico: fundappac@entelnet.bo
La Paz - Bolivia

Depósito Legal: 4-1-1222-10

Diagramación e Impresión: Virgen de Natividad
Cel.: 737-18212 - 732-14337

Impreso en Bolivia - Printed in Bolivia

ÍNDICE

Í N D I C E

Presentación

Desde que se reconoció el derecho de los seres humanos a participar en la conducción de su destino, precisamente por su condición natural de seres sociales, se afirmó también la esencia de la democracia como el mejor sistema de gobierno.

La síntesis de la concepción de la democracia, como gobierno "del pueblo, para el pueblo y por el pueblo" quedó nítidamente reflejada en la tríada democracia política, democracia económica y democracia social, todas tres hacia la meta del bien común.

El bien común está caracterizado por la suma de valores que, a la vez, son inmanentes y trascendentes: la justicia, la igualdad, la libertad, la solidaridad.

Así, los valores que son ideales teleológicos son también prácticas perfectibles del cada día.

Para ella, como praxis, la sociedad se organiza, históricamente, en sistemas de gobierno nunca perfectos, mas siempre perfectibles.

La democracia es el sistema adoptado por la mayor parte de las naciones del mundo, de acuerdo a sus propias realidades y su devenir cultural.

El gran desafió ha sido, y aún es, cómo participar en la conducción de la respectiva sociedad, sin contrariar los derechos y valores que emergen del bien común.

La solución *democracia directa* es una utopía inalcanzable, a nivel del Estado como parte relevante de la sociedad organizada o cuerpo político.

En consecuencia, se ha recurrido a la *democracia indirecta o representativa*, en la que el pueblo delega, a un órgano específico denominado poder legislativo o parlamento o asamblea o congreso, la misión de legislar, fiscalizar, debatir, representar, deliberar.

Por todo lo señalado, el conocimiento y la difusión, de todo lo concerniente al Parlamento -o Asamblea o Congreso,- es de suma importancia, más todavía en tiempos de cambio.

Ésas son las motivaciones que han impulsado, a la Fundación de Apoyo al Parlamento y la Participación Ciudadana (FUNDAPPAC), a auspiciar la publicación del presente libro, que es un compendio sobre la historia, la misión, la praxis y la importancia del poder u órgano legislativo, llámese éste Congreso de Senadores y Diputados, Parlamento o Asamblea.

No sería posible este emprendimiento, de no contar con el apoyo financiero y logístico de la Fundación Konrad Adenauer que, fiel a su definición por la democracia, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos, compromete nuestra gratitud.

Los autores, todos conocidos por importantes investigaciones y consiguiente difusión, desde su respectivo punto de vista, aportan a una visión global en la que puede reconocerse la deseada complementariedad. En todos los casos, el estilo es ágil pero al mismo tiempo profundo.

Gustavo Rodríguez pone énfasis en la historia parlamentaria, con todas sus implicaciones vinculadas a la siempre dramática historia de Bolivia.

Henry Oporto y Germán Gutiérrez, que emergen a la actividad política institucional desde la dirigencia estudiantil universitaria, nos hablan de lo que bien saben: parlamento, partidos políticos y derecho parlamentario, como experiencia vital y proyección académica.

René Recacochea, dedicado plenamente al análisis de la realidad integracionista y sus proyecciones, se ocupa, con solvencia, de los parlamentos regionales y de la integración parlamentaria.

Carlos Cordero nos permite aterrizar al día a día, con un completo análisis de los reglamentos parlamentarios de Bolivia y de los, actualmente vigentes, reglamentos de la Asamblea Plurinacional, en sus respectivas vertientes.

Luis Ossio Sanjinés
Presidente del Directorio de
FUNDAPPAC

LIBRO I

EL PARLAMENTO EN BOLIVIA: HISTORIA, ESTRUCTURA Y DILEMAS (1826-2010)

Gustavo Rodríguez Ostria

I. Introducción

Como institución central de la democracia, los parlamentos, con su independencia y eficacia, debieran encarnar la voluntad del pueblo en el gobierno. En Bolivia, en cambio, el Poder Ejecutivo se ha caracterizado por ocupar un lugar preeminente en los procesos de toma de decisiones, muchas veces desprovisto y al margen del control democrático ciudadano, y los actores sociales se han preguntado si los actuales procesos políticos pueden verdaderamente dar lugar a un parlamentos capaz de representar y canalizar toda la diversidad de intereses existentes en la sociedad.

Es una paradoja que, para nuestra época, se celebre el triunfo de la democracia mientras se ignora, al mismo tiempo, la pérdida de legitimidad que sufren los parlamentos. Como órgano electo, que representa a la sociedad en toda su diversidad, el poder legislativo tiene la responsabilidad específica de conciliar expectativas e intereses conflictivos de diversos grupos y colectividades, a través de los medios democráticos del diálogo y la conciliación. En su función legislativa, los parlamentos deben adecuar la legislación de una sociedad a sus necesidades y circunstancias, que cambian con rapidez. Como órgano encargado de supervisar la acción gubernamental, debe garantizar que el poder ejecutivo rinda, cabalmente, cuentas a los ciudadanos.

Dentro del marco tradicional de la división de poderes -Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, el Parlamento, órgano constituido en base a elecciones libres, desempeña un lugar central para profundizar y transparentar la democracia. Sus funciones tienen que ver con legislar; aprobar los ingresos y los gastos públicos (presupuesto nacional); ejercitar control sobre los actos, políticas y agentes del poder ejecutivo; debatir y deliberar temas de importancia nacional e internacional; recibir quejas y rectificar abusos; aprobar enmiendas constitucionales; ratificar tratados y supervisar la actividad de los órganos relativos a los tratados. Por lo que hace a estas funciones, el aporte parlamentario a la democracia boliviana consiste en desempeñarlas de forma eficaz, no sólo a través de una organización eficiente de sus labores, sino haciéndolo de forma tal que respondan a las necesidades de todos los sectores de la sociedad.

Una representación efectiva implica funciones de articulación y mediación entre los intereses de los diversos actores sociales y una garantía de iguales derechos para todos los parlamentarios, en particular los que representan a la oposición.

Cualquier Parlamento está ante la obligación de ser más abierto e integrador, en su composición y métodos de trabajo, especialmente en lo que hace a las mujeres y a otros grupos marginados; practicar una mejor comunicación con el público, haciendo visibles sus labores a los medios de comunicación y desarrollando sus propios sitios de Internet y canales de difusión; experimentar nuevas maneras de hacer participar a la sociedad civil, permitiéndole contribuir al proceso legislativo.

Su desafío consiste, en suma, en ser más genuinamente representativo de sus electores/as, más plural en la representación (acceso de nuevos actores), más accesible y responsable ante ellos, más abiertos y transparentes en sus procedimientos y más eficaces en sus tareas centrales de legislación y de control de la acción gubernamental.

No se puede soslayar el hecho de que, si bien los parlamentarios y parlamentarias son a menudo respetados por sus electores, los parlamentos, en tanto institución, y los políticos, en general, no gozan de una gran estima de la población. En parte, ello se debe a la manera unilateral en que los presenta a menudo la prensa. Los medios, generalmente, se centran en las cuestiones controvertidas, tales como los viajes y los gastos, y temas que no contribuyen a mejorar su representatividad. Cabe reconocer, también, que ciertos parlamentarios que responden a poderosos grupos de presión y a intereses sectoriales, antes que a sus propios electores, contribuyen a reforzar una imagen negativa de la política y del parlamento.

Los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas son las instituciones llamadas a convertirse en mediadoras, entre el gobierno y la sociedad civil, por lo que tienen una particular significación en el Parlamento. Pese a que los partidos políticos, principalmente los llamados tradicionales, sufren en el país el desapego de la opinión pública, son indispensables para el funcionamiento de un parlamento democrático. Al operar, tanto en las esferas gubernamentales como en la sociedad civil, constituyen un lazo esencial entre ambas.

La vida parlamentaria se inició en Bolivia en 1826, cuando se aprobó la primera Constitución Política del Estado. Su historia, hasta el presente, reconoce distintas etapas que son coincidentes con proyectos de sociedad y particulares conjunciones estatales, que corresponden con determinadas visiones de país y correlaciones de fuerza entre clases sociales y grupos étnicos.

La primera etapa, comprendida entre 1826 y 1880, está enmarcada entre la aprobación de dos constituciones, la de 1826, que dio origen al sistema republicano, y la de 1880, que consolida el modelo liberal de Estado y sociedad. La segunda fase corre entre ese año y las postrimerías de la Guerra entre Bolivia y Paraguay (1932-1935) cuando se consolida la democracia censitaria. Simultáneamente, la función del Parlamento, junto a la de los partidos políticos, se estabiliza. La tercera época va desde 1938 hasta 1971, lapso en el cual, pese a las medidas introducidas por la Revolución Nacional de 1952 para ampliar el universo de ciudadanos y ciudadanas, la crítica a la democracia representativa arrecia, tanto desde la izquierda cuanto desde fuerzas de la derecha. Como resultado, desde 1969 hasta 1982, con brevísimo interregno entre 1978 y 1980, el parlamento desaparece como operador político.

El retorno a la democracia parlamentaria se produjo en Octubre 1982, abriendo una nueva etapa, en la cual, sin embargo y contrariando las expectativas iniciales, la función parlamentaria se devaluó pese a los intentos de la clase política por mejorar su representatividad y eficacia. Es probable que, tras los sucesivos triunfos de Evo Morales a partir de 2005, cargada de nuevos recursos deliberativos y nuevas e inéditas representaciones, la función del parlamento gane centralidad y mute nuevamente.

A continuación, analizaremos cada una de estas etapas. Nuestro objetivo es presentar, desde una perspectiva histórica, los principales cambios ocurridos en la legislación respecto a la conformación y competencias del Parlamento; su rol dentro del sistema político y el carácter de sus nexos con el Poder Ejecutivo y el Presidente de la República. Igualmente abordaremos, en la medida de lo posible, la imagen que se proyectó frente a la sociedad civil y la composición de sus integrantes.

II. Ni Democracia Ni Parlamento (1826-1880)

El 6 de agosto de 1825, la Asamblea de Diputados proclamó la independencia del llamado Alto Perú que se designó como Bolívar (en homenaje a Simón Bolívar) y, después, Bolivia. Sólo al año siguiente, comenzó a diseñar su andamiaje estatal, en un proceso que, con sus contradicciones y conflictos, duró más de medio siglo. Entre tanto, la estructura política fue, más bien, resultado de Leyes provisionales y de la Ley sobre la organización provisional del Poder Ejecutivo, sancionada el 19 de junio de 1826. Éstas establecieron el carácter centralista del

Estado, su forma republicana y de democracia representativa. Igualmente, se aprobó la existencia de tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con independencia entre sí.

La Asamblea de 1826 inició sus deliberaciones en Chuquisaca, el 12 julio de ese año, para tratar el proyecto constitucional elaborado por Bolívar, enviado desde Lima, donde residía, con el anuncio de "recibiréis la Constitución más liberal del mundo". La Constitución, conocida como Bolivariana, fue aprobada el 6 de noviembre de ese año y promulgada el 26 del mismo mes, por el presidente Antonio José de Sucre. En realidad, la primera asamblea había sido convocada por el propio Sucre, pero fue disuelta en Octubre de 1825.

La mayor parte de los asambleístas responsables de redactar las primeras leyes de la nueva República, luego de su primera Constitución, no habían participado directamente en las acciones de armas que duraron 16 años y que desembocaron, tras la capitulación española en 1824, en la independencia de la nueva República. Una de las pocas excepciones será Martín Lanza, promotor y conductor de la guerrilla de Ayopaya que actuó en los valles y serranías cochabambina entre 1815 y 1824, quien fue partícipe de la Asamblea de 1825. El objetivo de los constituyentes, la mayor parte abogados, fue diseñar y establecer la estructura jurídica y un referente político a la nueva entidad independiente. Ésta, como adelantamos, tomó como referentes las ideas procedentes de Norteamérica, independiente desde 1776; de la Revolución Francesa de 1789 y de los liberales españoles de inicios del siglo XIX.

La Constitución de 1826 fue un claro esfuerzo intelectual que le permitió a Bolívar configurar un proyecto institucional, lo suficientemente plausible para responder a las peculiaridades históricas, geográficas y culturales de la naciente República de Bolivia. Podría decirse que el Libertador estaba consciente de la necesidad de producir un orden constitucional que se adecuara a las circunstancias hispanoamericanas, las cuales entorpecían la aplicación de fórmulas constitucionales propias de otras latitudes. A su juicio, se necesitaban fórmulas constitucionales apropiadas al carácter y las costumbres del pueblo hispanoamericano.

El nuevo modelo constitucional representa la fusión entre la democracia, la aristocracia, el imperio y la república. Ciertamente, esta Constitución fue el resultado de un particular ensayo de ingeniería constitucional, en el que se trataba de combinar, a juicio de Bolívar, lo positivo de cada una

de las formas de gobierno conocidas por la historia, en un esfuerzo por darle, a una de las naciones de la América Meridional, una Constitución original.

La voluntad institucionalizadora de Bolívar aspiraba, no sólo a llenar el vacío político institucional producto del rechazo a las instituciones políticas de la monarquía sino, también, a colocar a Bolivia a la altura de los tiempos, vale decir, al nivel de los países más avanzados, desde el punto de vista político, para ese momento histórico. En verdad, se trataba de un significativo esfuerzo de «creación institucional» y, por consiguiente, de una nueva relación entre Estado y sociedad que, a la postre, se mostró insuficiente.

La sociedad que Bolívar pretendía consolidar, mediante la Constitución de 1826 y desde una perspectiva liberal, era una sociedad producto de la asociación de individuos iguales e independientes, libremente asociados en la búsqueda de una misma finalidad política. Contrariamente, para ese momento histórico, no existía en Bolivia (ni en toda Hispanoamérica) una sociedad (sociedad civil) en los términos en los que la requerían «las nuevas instituciones políticas», o sea, «la nueva Constitución».

Bajo estas influencias, se definió como una república cuya autoridad y legitimidad descansaban en la voluntad electoral, expresión de la soberanía del pueblo.

Así, el artículo 8 señala que:

> *"La soberanía emana del pueblo, y su ejercicio reside en los poderes que establece la Constitución"*.

Cabe preguntarse ¿quién conformaba el pueblo o quién era el ciudadano?, ¿a quién se otorgó el derecho a ser electo o elector? La Constitución de 1826 definió un modelo de ciudadanía letrada, donde los derechos políticos requerían de cumplir determinados requisitos relativos, no solo a la edad sino, principalmente, a sexo y condición social, pues consideraban que las mujeres y los siervos no estaban en condiciones de ejercer la ciudadanía, que carecían de autonomía personal y de opinión independiente. La Constitución de 1826 no impuso, sin embargo, un régimen de apartheid o de exclusión por condición de raza, pero exigió que el mundo indígena, la mayoría del país, se disolviera cultural y políticamente, como condición para adquirir ciudadanía. La Carta Magna se forjó, en consecuencia, en base a los principios liberales y proyectó la construcción de una nación

homogénea, al estilo francés, con la intención de opacar y disolver la diversidad étnica y cultural, preexistente, que fue vista como un obstáculo para la modernización de Bolivia.

Los "Padres de la Patria" -apelativo muy descriptivo porque todos eran varones -manifestaron, en consecuencia, una profunda hostilidad y aversión a las diferencias étnicas y pugnaron por una nación uniforme. Crearon, en lo sucesivo, dispositivos legales, económicos y culturales, con los cuales, a nombre del orden y el progreso capitalista, arremetieron contra "cholos e indígenas", la mayoría poblacional del país, que fueron identificados con la "barbarie", mientras que las minerías blancas y criollas se proclamaban como la única representación de la civilización y el progreso.

¿Cómo materializar el proyecto de un nuevo Estado que, aún después del proceso de independencia, seguía estructurado sobre la diversidad de estamentos, grupos y privilegios?

De ahí que el principal obstáculo, para concretar o materializar el «nuevo Estado» en Bolivia, era la persistencia de estructuras políticas, sociales y económicas propias del antiguo régimen (procesos de discontinuidad y continuidad / desestructuración y estructuración / desinstitucionalización-institucionalización). La realidad de los hechos demostraba que, aún después del proceso de independencia, el orden social seguía estructurado bajo los mismos esquemas de estratificación socio-política, propios del antiguo régimen, lo cual restringía, al máximo, las posibilidades de hacer realidad el nuevo régimen republicano.

Esta Constitución presentaba un plan racional de organización del Estado con la separación de poderes, tal y como lo establece la concepción liberal, como un sistema de equilibrios y funciones recíprocas, que impedía que cualquier poder se convirtiera en absoluto, con una muy particular innovación, la incorporación de un nuevo poder: el Poder Electoral.

> *El Proyecto de Constitución para Bolivia está dividido en cuatro poderes políticos, habiendo añadido uno más, sin complicar por esto la división clásica de cada uno de los otros. El Electoral ha recibido facultades que no le estaban señaladas en otros gobiernos que se estiman entre los más liberales. Estas atribuciones se acercan, en gran manera, a las del sistema federal. Me ha parecido, no sólo conveniente y útil sino también, fácil, conceder a los representantes inmediatos del pueblo los privilegios que*

más pueden desear los ciudadanos de cada departamento, provincia o cantón. Ningún objeto es más importante a un ciudadano que la elección de sus legisladores, magistrados, jueces y pastores. (…). Cada diez ciudadanos nombran un elector y así se encuentra la nación representada por el décimo de sus ciudadanos. No se exige, sino capacidades, ni se necesita poseer bienes, para representar la augusta función del Soberano; mas debe saber escribir sus votaciones, firmar su nombre y leer las leyes. Ha de profesar una ciencia, o un arte que le asegure un alimento honesto. No se le ponen otras exclusiones que las del crimen, o de la ociosidad, y de la ignorancia absoluta. Saber y honradez, no dinero, es lo que requiere el ejercicio del poder público[1].

El Poder Legislativo, con una estructura tricameral, estaba conformado por tribunos, senadores y censores, cada uno de estos cuerpos consta de 20 miembros en los primeros veinte años. Los Tribunos ejercían sus funciones por un periodo de cuatro años, renovándose, cada dos, la mitad (Art. 44), los senadores por 8 años, renovándose, cada cuatro, la mitad y los censores que eran vitalicios (Art. 48). Tanto los tribunos, como los miembros del Senado, podían ser reelegidos.

A la Cámara de Senadores le correspondía la iniciativa de formular las leyes, además de otras facultades. Las atribuciones de la Cámara de Censores se establecieron en torno a la función de “velar si el gobierno cumple y hace cumplir la Constitución, las leyes y los trabajos públicos” (Art. 51). Era de su incumbencia directa y explícita “acusar al vicepresidente y ministros de Estado, ante el Senado, en los casos de traición, concusión o violación manifiesta de las leyes fundamentales del Estado” (Art. 52).

Para que un proyecto de ley fuera aprobado y promulgado, se requería de la intervención de dos cámaras. Si una de ellas rechazaba las reformas, el proyecto se afincaba en la tercera cámara. Lo que ésta determinaba era inapelable, al actuar como árbitro con potestad para dirimir tales conflictos. El artículo 69 no deja dudas, Si la Cámara de Senadores se negara a adoptar el proyecto de la de Tribunos, debería pasar a la de Censores con la siguiente fórmula: “La Cámara de Senadores remite a la de Censores el proyecto adjunto; y cree que no es conveniente”. Entonces lo que determine la Cámara de Censores, “será definitivo”.

Por su parte, las atribuciones del Poder Legislativo se fundaron en la capacidad de nombrar al Presidente de la República y confirmar a los

[1]Bolívar, Simón. «Mensaje al Congreso de Bolivia al ofrecer el Proyecto de Constitución». Chuquisaca, 25 de mayo de 1826.

sucesores. Asimismo, a propuesta del Presidente, aprobar al Vicepresidente, elegir el lugar de residencia del Gobierno y reubicarse cuando así lo exigieran las circunstancias y lo resolvieran dos tercios de los miembros que componen las tres cámaras. Finalmente, investir al Presidente de la República y proponer ternas a la Cámara de Censores para nombramientos de la Corte Suprema de Justicia (Trigo; 2003: 62).

De acuerdo a la literatura sobre el tema, la estructura tricameral resulta una fórmula que sale de las reglas habituales que rigen sobre la materia. Usualmente, se hace referencia a sistemas bicameral y unicameral, cada uno de ellos con razones para acreditar sus virtudes. Empero, la modalidad de establecer tres cámaras, si bien resultaba una figura poco común, lograba, responder, según estimaba Bolívar, a las peculiaridades socio históricas del pueblo boliviano. Una sociedad tan particularmente original merecía instituciones políticas también originales.

Los miembros, que componían cada una de las cámaras, contarían con un juez imparcial representado en una tercera cámara que dirimiera la discordia entre ambos, a través del debate y la discusión pública de una norma.

En palabras de Bolívar:

> *"El cuerpo legislativo tiene una composición que lo hace, necesariamente, armonioso entre sus partes: no se hallará siempre dividido por falta de un juez árbitro, como sucede donde no hay más de dos Cámaras. Habiendo aquí tres, la discordia entre dos queda resuelta por la tercera; la cuestión examinada por dos partes contendientes y una imparcial que la juzga: de este modo, ninguna ley útil queda sin efecto o, por lo menos, habrá sido vista una, dos y tres veces, antes de sufrir la negativa" (Trigo, op.cit.: 68).*

III. La era de los caudillos y el régimen político

La Constitución de 1826, que incorporó, con leves enmiendas, el proyecto del Libertador, tuvo efímera existencia, pues no sobrepasó los cuatro años de vigencia. Será abatida por el motín de abril de 1828 y reemplazada por la Constitución de 1831, como veremos más adelante.

Pese a las declaraciones y distintas constituciones que garantizan el ejercicio y vigencia de un sistema parlamentario, en la práctica, el escenario político boliviano se caracterizó, luego de su Independencia, por la

permanente inestabilidad e incertidumbre que cercenaron el libre juego electoral, en beneficio de los golpes de Estado y la violencia, como frecuente método de acceso al poder (Dunkerley; 1987:11-45). El llamado período de la anarquía, la era de los caudillos bárbaros e iletrados, según el apelativo de Alcides Arguedas, reflejó la dispersión geográfica y social del país, sin vías de comunicación, con un pequeño mercado interno y con localismos acentuados y disfrazados de sentimientos "patrióticos", que frecuentemente se oponían a la idea de nación boliviana, como un cuerpo político unificado.

Como lo han demostrado Marta Irurozqui y Víctor Peralta (2000), el caudillo no eliminó la participación política de la "plebe", pero la instrumentalizó y resignificó a su favor. Impedida de votar, pero no de actuar en la arena política, lo hacía como masa de acompañamiento, en mítines, o como alabarderos, en los comicios. En rigor, los caudillos, al organizar su clientela, se transformaban en intermediarios entre las masas (de mestizos e indígenas iletrados) y el poder público estatal y sus canales de ascenso político y social. En efecto, para muestra algunos casos. Si se repasan sus biografías -por ejemplo, de Mariano Melgarejo (1864-1870) o de Hilarión Daza (1876 -1879)- se verá que procedían de sectores sociales no tradicionales, a los cuales les habría sido complicado, si no imposible, acceder al gobierno por la vía electoral, reservorio de las clases tradicionales, asentadas en el poder de la tierra o la mina. Como dirá, correctamente, Irurozqui:

> *Eso presenta al clientelismo como un aspecto fundamental de la cultura política de la época, que revela cómo los sectores populares no admitieron pasivamente el papel que la élite les quería destinar, siendo su politización, consecuencia de la relevancia percibida acerca de que la política favorecería sus necesidades (ibid:45).*

El turbulento esquema caudillista prescindirá de las instituciones y personalizará el inestable ejercicio del poder, el que estará sobre la "grupa de un caballo", como gustaba señalar el popular caudillo Manuel Isidoro Belzu, Presidente entre 1848 y 1855. La misma oscilación hará que las sedes del Parlamento o las Convenciones, cuando se reunían, tuvieran rutas y asientos itinerantes. Si bien, la constitución de 1826 establecía como su sitial a Sucre, en tanto, capital de la República, los parlamentarios o convencionales no contaban con sede fija y, en general, sus sesiones fluctuaban entre La Paz, Sucre y, ocasionalmente, Cochabamba; lo que simbolizaba, nuevamente, la fragmentación territorial del poder.

Los sendos parlamentos, ocasionalmente en ese período, funcionaron como la fuente principal de disposiciones y leyes que normaran la vida republicana; la mayor parte de ellos reflejaban, en cambio, la frecuentemente cambiante y contradictoria voluntad del caudillo de turno. En otros términos, a contrapelo de la Constitución, la vida política anulaba las reglas del juego político a favor de la voluntad autoritaria del Presidente y el Poder Ejecutivo. Las elecciones, por otra parte -como diría Francois Xavier Guerra, para el caso Latinoamericano- eran una ficción; no sólo porque primaba regularmente el fraude (por lo que eran frecuentemente desconocidas por los perdedores) sino porque respondían, más, a la voluntad de clanes y agrupaciones familiares y sus respectivas clientelas políticas, que a la voluntad personal e independiente de los ciudadanos.

Sin embargo, y en contraste a ese escaso valor operativo que le otorgaban, los gobiernos no dejaron de realizar reformas en el esquema constitucional, redefiniendo el rol del Parlamento. A continuación, basándonos en el clásico libro de Félix Ciro Trigo (2003), veremos cómo los caudillos y su entorno, pergeñaron el rol del Parlamento entre 1826 y 1873.

Constituciones de 1831 y 1834

Como una expresión de la inestabilidad política e institucional reinante durante los primeros años de la República, en los 20 años posteriores a la primera reforma a la Constitución (1831), se sancionaron cuatro nuevos textos políticos, con un promedio de cuatro años de vigencia cada uno (Rivera, 1999).

Durante el gobierno de Santa Cruz (1829-1835), en sustitución del texto político de Bolívar, se dictaron dos Constituciones, la de 1831 y la de 1834, ambas inspiradas en un constitucionalismo liberal-individualista. En su parte orgánica, la primera afirmaba la existencia de una nación boliviana, libre e independiente, no pudiendo ser patrimonio de ninguna persona o familia. La forma de gobierno se definió como republicana, popular y representativa, bajo la forma de un Estado unitario y centralizado; compuesta por tres Órganos de Poder, Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por otra parte, se suprimió la existencia del Poder Electoral y el carácter vitalicio, del Presidente de la República, fue sustituido por un periodo de mandato constitucional de cuatro años.

Se instauró el sistema bicameral que reconoce a la Cámara de Representantes y a la de Senadores.

Al Congreso (reunión de las dos cámaras) se le otorgó, como atribuciones, verificar el nombramiento de Presidente y Vicepresidente de la República, elegir el lugar donde deba residir el Gobierno y trasladarse a otro cuando lo exijan graves circunstancias, y que lo resuelvan dos tercios de los miembros que componen las cámaras. Asimismo, estaban entre sus competencias, elegir a los consejeros de Estado, de las listas de candidatos que se le propongan por cada departamento; investir al Presidente de la República, en tiempo de guerra o de peligro extraordinario, con las facultades que se juzguen indispensables para la salvación del Estado.

Otros aspectos que se señalan, y que continuarían vigentes durante el próximo siglo en los textos constitucionales, se refieren a la inmunidad de los parlamentarios y a la inimputabilidad respecto a las opiniones que viertan en el ejercicio de sus funciones. La existencia de sesiones privadas, cuando los temas lo ameriten, es otro rasgo que se preservará en lo venidero.

En cuanto a la conformación de la Cámara, se estableció que el criterio para formarla debía ser poblacional, previo censos quinquenales que acrediten el número de habitantes. La Constitución establecía que "por cada cuarenta mil almas de población, y las fracciones que alcancen a veinte mil, se elegirá un Representante".

La reelección fue considerada un mecanismo constitucional, que se habilitaba pasado un bienio. Se dispuso la renovación de la cámara de Representantes, cada dos años, una mitad de ellos se mantenía, mientras la otra fracción salía en el segundo bienio. En el caso del Senado, debía renovarse por terceras partes, cada dos años: el primer y segundo tercio debían salir por suerte y, si hubiere, una fracción quedaría para salir en el último bienio.

Para la conformación de la Cámara de Senadores, los mismos electores que nombraron a los Representantes, elegían a los Senadores por medio de Compromisarios, designados en proporción de cinco por cada Senador. Acorde con la época, y hasta mediados del siglo XX, el derecho al sufragio, como un método para seleccionar a los miembros de los órganos representativos, estará reducido a un grupo de individuos, cuya ciudadanía está vinculada a la obtención de una renta que, en este texto constitucional, asciende a la suma "de quinientos pesos", producto del ejercicio de una profesión, arte u oficio.

Sólo aquéllos, que calificaban como ciudadanos, estaban en posibilidad de acceder a cargos de representación política. Para ser senadores, la edad se fijaba en 35 años, 10 más que en el caso de la diputación, y la renta ascendía a "un capital de doce mil pesos en bienes raíces, o una renta de mil pesos"; el doble que la exigida a los postulantes a la cámara de representantes.

La Constitución de 1834 mantuvo, con pocas enmiendas de forma, los preceptos de su antecesora. Conservó la forma de Estado unitario, la definición de gobierno republicano popular y representativo, la estructura bicameral del Legislativo y los tres Órganos de Poder: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Constitución de 1839

Entre 1839 y 1841, Bolivia enfrentó desórdenes internos, poniendo en riesgo la unidad del precario Estado Boliviano. El Presidente José Miguel de Velasco gobernó un país en permanente conmoción. Al principio, el gobierno de la "restauración" dictó una nueva Constitución (1839) y formalizó a Sucre como Capital de la República. En su corto periodo gubernamental, tuvo que resistir el asedió del Gral. José Ballivián, con sus aspiraciones presidenciales, y el intento de los seguidores de Santa Cruz para recuperar el mando para el Mariscal. En junio de 1841, Velasco fue derrocado y, durante un periodo muy breve, ocuparon la presidencia dos gobiernos (Gral. Sebastián Agreda y luego de Mariano Enrique Calvo) afines al depuesto Andrés de Santa Cruz.

En este contexto, y comparada con la anterior, la Constitución del gobierno de Velasco, sancionada y promulgada en Sucre, el 26 de Octubre de 1839, patentizaba diferencias apreciables, tanto en la redacción como en las instituciones y normas fundamentales que establecía.

En ella se consagró el voto censitario, es decir, el voto socialmente selectivo. La calidad de elector está reservada a los bolivianos "que sepan leer y escribir, y tengan un capital de cuatrocientos pesos o ejerza alguna ciencia, arte u oficio que le proporcione subsistencia, sin sujeción a otro en clase de sirviente doméstico" (Art. 12).

En cuanto a Senadores y Representantes, tenían el carácter de tales por la nación y no por el departamento o provincia que los nombraba, como hasta entonces era lo acostumbrado. No debían acatar las órdenes ni

instrucciones de las asambleas electorales, ni de otra cualquiera corporación. Quedaba, así, expresamente prohibido el mandato corporativo.

En un cambio importante, se suprimió la Vicepresidencia de la República. En caso de destitución, renuncia o muerte del Presidente de la República, es llamado, para desempeñar esas funciones, el Presidente del Senado.

Se acentúan los deberes del Poder Ejecutivo y disminuyen sus atribuciones, fortaleciéndose el Poder Legislativo. El Presidente de la República está impedido de disolver las cámaras legislativas o suspender sus sesiones. Asimismo, cuando el Congreso abre sus sesiones anuales, debe dar cuenta, por escrito, del estado político y militar de la nación, de sus rentas, gastos y recursos, indicando las reformas y mejoras que puedan hacerse.

La elección del Presidente se hace a través del voto directo de los ciudadanos con derecho de sufragio. No obstante, cuando ningún ciudadano logre obtener la pluralidad absoluta de votos de los ciudadanos sufragantes, el Congreso tomará tres candidatos de los que hayan reunido el mayor número de sufragios y, de entre ellos, elegirá al que deba ser Presidente de la República.

En cuanto al periodo presidencial, se fijó en cuatro años y su renovación no podía ser efectiva sino después que haya pasado un periodo constitucional.

Constitución de 1843

Luego del último intento peruano de anexar Bolivia a su territorio, la fuerza militar de José Ballivián, triunfante en la batalla de Ingavi (1841), tomó La Paz y lo proclamó Presidente. Con la consolidación definitiva de la independencia boliviana, se abrió camino el quinto texto constitucional, que fue promulgado el 17 de julio de 1843 por José Ballivián. Esta Carta establecía que el Poder Legislativo, compuesto por la Cámara de Representantes y de Senadores, residía en el Congreso y debía reunirse el día 6 de agosto, cada dos años, en la capital de la República, aunque no haya sido expresamente convocada (un ritual que se irá perdiendo con el tiempo).

La composición de las Cámaras mantuvo el criterio poblacional, para Diputados, y el territorial, para Senadores. La Cámara de Representantes se componía de los diputados elegidos por los pueblos, en proporción de

uno, por cada cuarenta mil habitantes, y otro, por la fracción que no baje de veinte mil. Por su parte, La Cámara de Senadores constaba de tres senadores por cada uno de los departamentos y de uno por cada departamento de los de Tarija, Beni y el distrito de Cobija de Litoral, considerados de menor población e importancia económica.

Respecto al Poder Ejecutivo, se ampliaron las atribuciones del Presidente de la República. Al calor de la victoria militar obtenida por Ballivián, se buscó restablecer un Poder Ejecutivo, centralizado y muñido de las mayores competencias. La nueva Constitución facultaba, al Presidente de la República, a disolver las Cámaras legislativas, en el caso en que se excedieran los límites que les prescribía esta norma, previo dictamen afirmativo del Consejo Nacional y de la Corte Suprema de Justicia.

Se fijó el período presidencial en ocho años, no pudiendo ser reelegido sino hasta pasado un período constitucional. Este es el período más prolongado que registran nuestros textos constitucionales. Otra característica es que se mantiene eliminado el cargo de Vicepresidente de la República.

Constitución de 1851

A lo largo de su mandato, Ballivián sufrió el acoso del Gral. Manuel Isidoro Belzu, quien se hizo del gobierno luego de abatir, en el combate de Yamparáez (1848), al presidente Gral. Velasco, sucesor del primero. En este periodo se sancionó en la Convención Nacional, reunida en La Paz, una nueva Constitución promulgada por Belzu, en septiembre de 1851. Según este texto, el Congreso debía reunirse cada dos años, figurando entre sus atribuciones la declaración de peligro de la patria, en vista de las conmociones internas y externas de guerra. Asimismo, invistió al Poder Ejecutivo de facultades extraordinarias para restablecer el orden y la paz en el territorio nacional. Estas facultades requerían dos tercios de votos de los miembros presentes del Congreso.

El Presidente de la República debía ser nombrado por sufragio directo y secreto, de los ciudadanos en ejercicio, o por el congreso, en caso de que ninguno de los candidatos para la Presidencia de la República hubiere obtenido la pluralidad absoluta en la votación ciudadana. El Congreso verificaría la elección de Presidente de la República, nombrando a uno de los tres candidatos que hubiesen reunido el mayor número de sufragios. Fórmula que continuará vigente incluso un siglo después. El periodo de su gestión se fijó en cinco años, no pudiendo ser reelecto sino después de que venciera un periodo constitucional.

Constitución de 1861

De una Junta de Gobierno, la primera en la historia de nuestro país, fruto de un golpe de Estado al presidente Linares, fue elegido mandatario de la nación el Gral. José María Achá, quien tomó el mando en mayo de 1861.

Las elecciones, que se hicieron para la conformación de la Asamblea de 1861, permitieron la presencia, no sólo de destacadas figuras de la política, reclutadas de entre los terratenientes, propietarios de minas y comerciantes. La Constitución, promulgada en ese año, es considerada, respecto a las precedentes, como la más liberal de su época, pues estableció mayores garantías al ejercicio de la ciudadanía y amplió las competencias de los Poderes públicos. En ella se estableció que ni el Congreso ni ninguna asociación podían conceder, al Poder Ejecutivo, facultades extraordinarias ni la suma del Poder público ni otorgarle supremacías por las que la vida, el honor o los bienes de los bolivianos, quedaran a merced del Gobierno o de persona alguna.

En relación al Poder Legislativo, se señaló que éste se ejercía, principalmente, por una Asamblea compuesta por los diputados elegidos por votación directa y, accesoriamente, por un Consejo de Estado de funcionamiento ininterrumpido (Art. 21). Se descartó el modelo bicameral vigente desde 1826 y se estableció, por vez primera, la Cámara única, que debía reunirse anualmente, renovándose por tercias partes cada año.

Se otorgó, al Congreso, la atribución de elegir al Presidente del Consejo de Estado, para cada período constitucional. El Consejo de Estado se componía de quince miembros, de los cuales siete consejeros, por lo menos, debían ser diputados nombrados por la Asamblea, mediante dos tercios de votos, y los demás, por simple mayoría, de entre los ciudadanos que tuvieran las calidades exigidas para ser diputados y que hubieran prestado servicios importantes en la administración pública.

Por otra parte, la duración del periodo presidencial se redujo y se fijó en tres años, con la prohibición de una reelección inmediata que podía habilitarse sólo después de un periodo constitucional. Éste es el lapso más breve, en el ejercicio del mandato presidencial, que hayan reconocido las Constituciones.

Constitución de 1868

Fue promulgada el 17 de septiembre por Mariano Melgarejo, quien accedió

al gobierno, por medio de un golpe de Estado, el 28 de diciembre de 1864, pero, como era frecuente en la época, buscó legitimar su mandato mediante una nueva Constitución, que resultó ser una ficción ante la ilegalidad de sus actos.

El sistema bicameral fue restablecido con una Cámara de Representantes y otra de Senadores, que debían reunirse cada dos años. Por otra parte, el período del mandato de diputados y senadores fue establecido en cuatro años, renovándose, por suerte y durante el primer bienio, la mitad. Práctica de alternancia que persistirá hasta 1966. Se disuelve el Consejo de Estado.

El número de miembros, en la Cámara de Representantes, se determinaba tomando como base la población. Cabe hacer notar que, en 1831, el número de diputados fue de 31, que subió a 53 en 1851, para decaer a 46 en 1851 y trepar a 62 en 1871 (Barragán, 2005:318). Lo que quiere decir que, si bien su número y distribución por departamentos guardaba relación con su población, también dependía de acuerdos y acomodos políticos.

El Presidente debía ejercer su mandato por el lapso de cuatro años, con derecho a una reelección por otro periodo, en contraste con los anteriores textos políticos; haciendo excepción de los textos de 1831 y 1834, todos los demás prohibieron, expresamente, la continuación ininterrumpida del ejercicio gubernamental, para garantizar, así sea de modo formal, la rotación del poder.

III. (Re) Constitución del poder civil y rol parlamentario

A partir del violento derrocamiento de Melgarejo, en Enero de 1870, fuerzas civiles y de raigambre liberal fueron ganando espacio y poder político. Esto se expresó en las Convenciones de 1871 y 1874. El proceso ocurría y, en cierto sentido, era un reflejo de las transformaciones de orientación capitalista que se apuraban en la actividad minera de la plata, base de la economía del país. La modernización tecnológica y la búsqueda de nuevos mercados, a nivel mundial, requería de estabilidad política que, según la élite modernizante, suponía la consolidación de un régimen de partidos, hasta el momento inexistente, y el repliegue del Ejército, de la política a sus funciones de vigilancia interna y externa.

La extrema violencia, ejercitada por Melgarejo, terminó por aislarlo totalmente. En noviembre de 1870, se produjo un levantamiento comandado

por el Gral. Agustín Morales y el Dr. Casimiro Corral. En enero de 1871, tras largas escaramuzas y asediado por la rebelión indígena en el altiplano paceño, que demandaba la restitución de sus tierras expoliadas por el Gobierno, Melgarejo fue derrocado y Morales accedió al mando. Mediante un recurso frecuente en la historia política boliviana, el nuevo mandatario llamó a una Convención para plasmar una nueva Constitución que expresara el nuevo momento político y sus proyecciones.

Constitución de 1871

El texto constitucional, promulgado por Morales, no se aparta de la doctrina liberal de aquellos años, sin embargo, se distancia del llamado absolutismo de Melgarejo, acuñando la frase: "Más libertad y menos gobierno es la fórmula del siglo XIX". Esta Asamblea tomó, como referente de la reforma constitucional, el texto de 1861 y, sin dejar de reconocer su validez, introdujo diversas enmiendas. Entre ellas, se suprime la expresión "República única e indivisible" y se la cambia por "República democrática representativa", una tenue concesión a los grupos federalistas que rechazaban el unitarismo. Como en anteriores versiones de constitución, se señaló que las sesiones de la Asamblea debían realizarse cada bienio, renovando su personal, por mitad, cada dos años. Se fijó en cuatro años el período presidencial y se establece que el Presidente de la República será elegido por sufragio directo y secreto de los ciudadanos en ejercicio. En caso de renuncia, destitución, inhabilidad o muerte, estaba llamado, a desempeñar esas funciones, el presidente del Consejo de Estado, hasta la terminación del período constitucional.

La Asamblea, signo de la época, mantuvo incólume el sistema de ciudadanía, censitario y restringido, de modo que en las elecciones de 1872, el número de votantes fue de 14.349, todos varones, letrados y propietarios.

Un tema de debate, que concitó la atención de la Comisión de Constitución y los constituyentes de entonces, estuvo referido a las bondades y defectos de implantar, en Bolivia, un sistema de gobierno federal o uno unitario. Dos corrientes, una a favor y otra en contra del federalismo, se plasmaron en diversos proyectos de Constitución, debatidos en la Asamblea y, también, fuera de ella. El representante, líder del Unitarismo, Evaristo Valle, sostenía que "la federación no convenía porque no existía espíritu público, ni ilustración, ni riquezas; porque habiendo salido del más duro coloniaje, no hemos podido emanciparnos de nuestra degradación y porque es preciso que primero venga el vapor a cambiar la faz de nuestro suelo"

(Trigo, pág. 95). La anarquía y el despotismo eran, según esta visión, producto de factores económicos. La falta de emprendimientos, que produce hambre y miseria en el pueblo, era la causa de las revoluciones y de la degradación del pueblo; no, así, el sistema unitario.

La tesis federalista, por su parte, que encontró en el convencional cochabambino Lucas Mendoza de la Tapia su más esforzado representante, postuló que "el remedio a los males de la República es la libertad", que, en su sentido más genuino, se garantiza a través de un gobierno federal. Éste "es el sistema más racional; por consiguiente más natural de todos los sistemas de gobierno. Sus buenos resultados provienen de la libertad del individuo, extendida a la familia, a la ciudad, al departamento, a la provincia y al cantón. Esta libertad no existe ni puede existir bajo la forma unitaria" (Trigo, op.cit: 96).

El fin del federalismo era, para de la Tapia, producir una nueva moralidad política que pusiera límite a las revoluciones y al despotismo, desafío que era imposible bajo el sistema unitario. La deliberación constituyente, histórica por sus alcances y efectos posteriores, concluyó con el voto de mayoría, contra el de quince convencionales, a favor de la forma unitaria de gobierno. Pero, la Asamblea de 1871 conoció y debatió otros proyectos que, vinculados con el sistema federal o unitario, dieran cuenta de la adecuación y pertinencia de un sistema bicameral o unicameral. Como muestran las experiencias institucionales de otros países, el sistema bicameral es parte de aquellos Estados que cuentan con una estructura de tipo federalista. Por lo general, en el Senado están representados los Estados o provincias, mientras que en la Cámara de Diputados está proporcionalmente representada la población.

Algunos proyectistas, los del ala federalista, sostenían la conveniencia del sistema de Cámara doble, para evitar "deliberaciones precipitadas" y cerrar el paso al "despotismo", encarnado en los caudillos militares. La postura triunfante del unitarismo, recupera el texto constitucional de 1861, sancionando un Poder Legislativo anclado en una sola Cámara, compuesta de diputados elegidos por votación directa (Trigo, op. cit: 110).

Constitución de 1878-1880

Cuando se preparaban elecciones para 1876, el Gral. Hilarión Daza desencadenó un golpe de Estado y se hizo del poder. Tomas Frías, por entonces Presidente dejó el mando, sin oponer resistencia alguna.

Correspondió a Hilarión Daza, el 15 de febrero de 1878, promulgar la décima constitución, en poco más de medio siglo de existencia republicana, lo que da cuenta de la inestabilidad política y de la necesidad de legitimarse mediante cartas magnas, muchas veces hechas a su medida. Las reformas a la Constitución no contemplaron temas de fondo, pues reconocieron enmiendas, sobre todo, de forma.

Se mantuvo la forma de Estado unitario centralizado, con un gobierno republicano, democrático y representativo. El Poder Legislativo se restaura en la vigencia del sistema bicameral (Senadores y Diputados). Lo propio ocurre con el Órgano Ejecutivo, incluye en su estructura la institución de la Vicepresidencia.

A poco más de un año, se convocó a una nueva Asamblea Constituyente (1880) que tiene la novedad de crear dos Vicepresidencias en el Poder Ejecutivo, para suceder al Presidente en caso de renuncia, ausencia, impedimento o muerte. Más allá de esto, este texto no tuvo mayor trascendencia, mantuvo los rasgos centrales de la anterior Carta Magna. En 1880, las élites que gobernaban Bolivia, que aún no concluía su conflicto bélico con Chile, buscaban recomponer su ideario de nación y avanzar hacia el progreso, que no era sino la otra cara del desarrollo capitalista en las minas de plata y una economía de libre mercado, en sus transacciones con el mercado mundial.

La necesidad de establecer un orden, que impidiera que el sistema político quedara en manos de caudillos militares, apoyados por la plebe, ganó fuerza.

Estos objetivos se plasmaron en la Constitución del 28 de Octubre 1880, gobierno del potentado minero Gregorio Pacheco, que tomó gran parte del contenido de la Carta Magna de 1878 (Klein, 1968: 25). La Constitución se organizó bajo el ideario liberal y buscó establecer el poder civil sobre el militar. A partir de ella, que estableció la armazón de Estado, se dará pie a un largo periodo de paz oligárquica, que durará hasta 1932, dominada por partidos políticos, en el sentido moderno del término, que sustituyeron a los viejos caudillos.

De todas maneras, la Carta Magna no trajo muchas novedades. El artículo 1º continuó definiendo a Bolivia como un país unitario y se mantuvo el sistema bicameral, con Diputados y Senadores, dos por departamento (art. 61). Para ser elector se mantuvo el régimen censatario y los 25 años para ser candidato a Diputado y los 35 para senador.

IV. La tranquilidad aristocrática

Con la Constitución de 1880, puede decirse que se inicia una segunda etapa en la historia parlamentaria boliviana. La consolidación de un régimen democrático y de partidos, salvo momentos álgidos como en 1899 y 1920, permitió que, por primera vez, el Parlamento ocupara un rol destacado en la aprobación de leyes y en el ritmo del debate político. En 1899, luego de la confrontación interna entre La Paz y Sucre (en la llamada Guerra Federal), el poder legislativo se radicó en La Paz, que resultaba ser la sede de la burguesía comercial y de sectores terratenientes, que habían vencido a las otras regiones, precisamente, a raíz de la contienda de 1899. Por otra parte, la burguesía del Siglo XX, cada vez más internacionalizada, se asentaba en las minas de estaño. La modernidad, sin embargo, solamente llegaba a estos sectores productivos, que se aislaban del resto del país y de las economías agrícolas, que sobrevivía en un modo de producción pre capitalista, sustentado en la explotación colonial de la fuerza de trabajo indígena. Pervivía la idea de tintes racistas, de la presunta inferioridad natural o biológica de la mayoría de la población, alentada por las élites tradicionales, para explicar esta condición y para negar su presencia en las decisiones fundamentales para la conducción del país.

Paradójicamente, a los procesos de modernización de lo político y económico, acompañaban los sectores indígenas y plebeyos, dentro de un esquema de marginación política y cultural, reforzada por la afirmación de poder de las élites, en cuyo imaginario de nación moderna no ingresaban estos sectores, representantes de una presunta tradición de barbarie. Al filo del siglo XX, por tanto, la batalla cultural alcanzó a las ciudades (supresión de fiestas, bailes y música indígena de los espacios urbanos) y al territorio agrario, en un intento de transformarlas en haciendas o pequeñas propiedades campesinas; y, en el caso oriental, de expansión del latifundio, a costa del territorio indígena.

Las rebeliones de Apiaguaiqui-Tumpae, entre los guaraníes, o de Zárate Willka, entre los aimaras, fueron sendas respuestas en una decisión de reposicionar las relaciones étnicas y definir fronteras culturales y políticas, en las que cada cual pudiera ejercer sus derechos de manera diferenciada. La derrota de ambas volvió a colocar en marcha el proyecto aristocrático. Sin embargo, el temor producido, por la belicosa presencia indígena, condujo a un endurecimiento de las políticas de supresión, salvo en algunas regiones de Cochabamba, donde se tendieron puentes que toleraran los vínculos entre personas de distintas filiaciones étnicas.

Fue, precisamente, sobre esta extendida experiencia de mestizaje, que se forjó, desde Cochabamba y gracias a intelectuales nacionalistas y marxistas, el proyecto de Estado de 1952 y su afán de promover la confluencia y el ideario de lo boliviano, como una fusión entre el mundo blanco/criollo y el indígena. El marco e impulso lo constituyó el voto universal, que introdujo la ciudadanía sin otra condición que la edad y la expansión del sistema escolar en castellano. Otro factor asociado fue una (re)lectura de la historia y la iconografía, asociada a ella, que comenzaron a incorporar como parte de un pasado "nacional" a lo indígena originario, aunque solamente como antesala a la gran "historia patria" iniciada en y por la Guerra de la Independencia.

Ahora bien, entre 1880 y 1932, la estructura interna del Parlamento no enfrentó mutaciones sustantivas. Siguió Bicameral, con dos senadores por departamento, elegidos por simple mayoría, y un número de diputados levemente fluctuante, 69 en 1908 y 70 en 1924, electos a simple pluralidad de sufragios, como reza la Constitución de 1880, en su artículo 56. Es importante advertir que los diputados se continuaban eligiendo en circunscripciones territoriales, donde cada provincia, para estos efectos, constituía una unidad de voto.

En este período, si bien la lucha política no abandonó, del todo, las calles y los cuarteles, las elecciones generales y parlamentarias se transformaron en campos propicios para definir la suerte del poder. Como afirma un entendido:

> *Las luchas políticas se despersonalizaron, en alguna medida, y había que contar con las elecciones y con el respaldo de la opinión, de los electores, además del propio partido para alcanzar el Gobierno. Lo que no impidió la aparición de hombres fuertes, enérgicos, caudillos a su manera, no siempre seguidores de la ley, de actos electorales amañados y de gobiernos donde los amigos personales cercaban el despacho presidencial (Romero Ballivián, 2009:13).*

En efecto, y pese a que se buscaba constituir un espíritu republicano y perfeccionar la democracia parlamentaria, la conquista clientelar de los electores, las prácticas de amedrentamiento, el cohecho y el fraude, formaban parte regular del arsenal de medios que disponían los partidos para ganar las elecciones. Considerados “vicios de la democracia”, eran tolerados, también y finalmente, como parte ineludible del juego político. En ese contexto, el Parlamento no gozaba de mucho prestigio como

institución, aunque varias personalidades parlamentarias, según la prensa de la época, eran calificados como “tribunos”; signo de su reconocimiento social y, con seguridad, de su “alta alcurnia”.

Este régimen político, paulatinamente enfrentará su propio agotamiento, el que se hará evidente a fines de los años '20 del siglo pasado, cuando sectores de universitarios, de trabajadores y de indígenas, pugnaron por reformas del sistema político. Hasta entonces, el sistema político tenía una característica bipartidista, dominado por las corrientes liberales y republicanas, pero en esos años empezaron a emerger, aunque todavía tímidamente, expresiones políticas de corte socialista, fuesen ésas marxista o anarquistas. La imagen de un parlamento apéndice del Poder Ejecutivo funcional a las grandes empresas mineras (el Súper Estado, del que se hablará años más tarde), encontrará cuestionamientos y respuestas en estos sectores, que lo criticarán desde distintas lógicas, buscando superar, en conjunto, una democracia escasamente participativa.

Esta crisis se acentuará tras la derrota en la Guerra con el Paraguay (1932-1935). La sensación de traición de las élites, el vaciamiento ideológico y la búsqueda de nuevos referentes para una construcción incluyente de la nación, conducirán a un nuevo rol del Parlamento, que bosquejaremos a continuación.

V. Nacionalismo, izquierda y parlamentarismo social

En ese marco, la Asamblea Constituyente de 1938 fue una antesala de la Revolución Nacional de Abril de 1952. Vale la pena apuntar el hecho de que no hubiera, entre 1880 y 1938, otra Constitución. Ello habla de la estabilidad lograda por la oligarquía minera y terrateniente, por más de medio siglo; salvo en contadas excepciones como el derrocamiento del Partido Liberal en 1920.

Ahora bien, en los debates de 1938 se abordaron temas que luego modelarían el Estado Nacional y un nuevo rol para el Parlamento, que emergió de la revuelta popular de 1952. La mayor parte de los asambleístas actuaban con la seguridad de estar perfilando un tiempo nuevo. Al calor del debate se abrían nuevos temas mientras que se clausuraban otros. Como aludimos, desde la primera constitución, en 1826, la distribución de poder, entre el lo central y lo regional, constituyó un tema candente, que muchas veces tuvo que ser resuelto por la fuerza de las armas, como ocurrió en 1899.

En 1931, en un referendo realizado el 11 de Enero, se votó la instauración de un proceso de descentralización que permitiera un compromiso con las élites regionales, principalmente las de Cochabamba y Santa Cruz. En el marco de la democracia censitaria, apenas participaron 28'709 electores, de los cuales un 78% se pronunciaron por la reforma; aunque, al parecer, el Gobierno Militar del Gral. Blanco Galindo, obviamente favorable a la descentralización, habría recurrido al ardid de contar como válidos por el Sí a los votos blancos; aumentando la proporción de los que se pronunciaron favorablemente.

En todo caso, la medida permitía restaurar, aunque limitadamente, el poder de esas élites en la elección de los Prefectos y en la organización de representaciones locales, creando una suerte de parlamentos regionales, llamados Asambleas Departamentales, compuestas por procuradores, electos en la capital y las provincias, y por "Senadores y Diputados Nacionales del departamento". Entre sus competencias estaban "elegir a los senadores del departamento", "regular los asuntos de interés colectivo", decidir sobre el régimen impositivo, "contratar empréstitos" para obras públicas, "establecer el régimen de la policía", organizar la "instrucción pública" del departamento y "la apertura y conservación de los caminos" (Pruden, Hernán, 2008).

Nunca llegó a implementarse pese a que, el 17 de noviembre de 1932, el Congreso Nacional votó por la llamada Ley Orgánica de Administración Departamental. Ocurrió que durante el fragor de la Guerra contra Paraguay (1932-1935), el Presidente Daniel Salamanca vetó el proyecto que él mismo, varios años atrás, había pergeñado y defendido en el hemiciclo parlamentario. Argumentó que la conflagración bélica requería de unidad nacional para enfrentar al Paraguay, situación a la que la descentralización y sus posibles tensiones centrípetas, desde algunas regiones, podrían amenazar.

La Convención de 1938 fue convocada durante el gobierno del Tcnl. Germán Busch, designado como "Socialismo Militar". Los partidos tradicionales más grandes -republicanos y liberales-, intentando boicotear la Convención, se abstuvieron de participar en las elecciones de Marzo de ese año. También demandaron que continuara en vigencia la Constitución de 1880, argumentando que se crearía un vacío jurídico si se pretendía modificarla o remplazarla (Gallego; 1992:36).

Su ausencia en las deliberaciones logró que ocurriera aquello que temían, pues permitió que miembros de una variada gama de sectores sociales,

tradicionalmente excluidos, pudieran estar representados en la Asamblea (Klein, op. Cit.: 322-323). La voluntaria omisión de las élites tradicionales, permitió, en consecuencia, el desarrollo de una experiencia social inédita en un país donde la representación política estaba asociada al "buen apellido" y a la raza blanca. Como afirmaría el convencional Jordán Pérez, "Nosotros no representamos a las mejores familias" (Barragán; 2008: 369).

Algunos eran personalidades que habían criticado a la "República Aristocrática" desde fines de los años '20; otros, en cambio, hacían recién sus primeras armas, al calor de la crisis de los partidos tradicionales y su experiencia de vida durante la conflagración del Chaco (1932-1935). Solamente una fracción, pequeña pero influyente, procedía de filas obreras (el Frente Popular de Potosí, el Frente Popular Oriental o el Frente Popular de Alcance Nacional).

El resto -y no podía ser de otra manera, dada la estructura social imperante- provenía de sectores ligados, por estirpe, a la oligarquía tradicional; aunque una buena parte no compartiera sus puntos de vista y su organización del país. La mayoría, aunque no podamos precisar el porcentaje, podía clasificarse perteneciente a una ambigua y amplia clase media, que incluía a burócratas, políticos, profesionales o vástagos de medianos terratenientes, pero que, en general, por un cambio generacional, no se sentían ligados al viejo orden y su doctrina política y social. La renovación adquirió matices simbólicos que anunciaban una nueva era, cuando algunos convencionales exigieron que se retirara el crucifijo para jurar por "el libre pensamiento", mientras que otros lo hacían con el puño en alto "por la revolución social"(Abecia; 1999:33).

Se apoderó de la mayoría de los convencionales un espíritu antiliberal que, a sus ojos, se encarnaba y materializaba en la constitución de 1880, a la cual cuestionaron, en la perspectiva de construir un nuevo orden, influidos por la doctrina del constitucionalismo social y por las concepciones socialistas y nacionalistas que movían el debate mundial. Anticipándose al Capitalismo de Estado que florecerá con fuerza después de Abril de 1952, fortalecieron, en consecuencia, el rol del Estado como organizador de la nación y ente tutelar de la economía. Además, generaron disposiciones que precautelaban los derechos sociales y laborales.

Durante la Convención, que se celebró en La Paz, del 23 de Marzo al 30 de Octubre, fue notoria la debilidad gubernamental para armar su propio escenario político y sujetar las determinaciones de la Asamblea a la

voluntad del Poder Ejecutivo. Además, aquéllas que serían, pocos años más tarde, las grandes agrupaciones de la izquierda marxista y nacionalista de la postguerra (como el Partido de Izquierda Revolucionaria y el Movimiento Nacionalista Revolucionario) se hallaban recién en germen.

En consecuencia, los convencionales, que pertenecían a agrupaciones de izquierda heterogéneas y poco estructuradas, -en verdad, más corrientes de opinión de alcance local que verdaderos partidos con presencia nacional- gozaron de una libertad, de opinión y de actuación, que nunca antes se había observado en el hemiciclo parlamentario.

El nuevo texto constitucional, aprobado en Octubre, en relación a la organización parlamentaria, mantuvo el sistema bicameral. Se definieron las condiciones para ser parlamentario, que eran ser boliviano de nacimiento, mayor de 25 años, para Diputado, y de 35 años, para Senador. Aunque se abolió la condición de disponer de una renta para ser elector o elegible, lo que permitía una ampliación del universo electoral, se mantuvo la condicional letrada (saber leer y escribir) que, en los hechos aunque no en la reglamentación, segregaba a la gran masa indígena analfabeta. La revolución promovida por los convencionales se detuvo en este punto, frente a barreras y prejuicios coloniales y étnicos, como también de género, que finalmente no se animaron a romper.

Las mujeres resultaron, de esta manera, explícitamente excluidas de la participación política electoral. Se mantuvieron las relaciones jerárquicas de género, prevalecientes desde la fundación de la República, en el sistema político y, por ende, en el parlamentario. Durante el debate, los congresistas opuestos a conceder a las mujeres derechos políticos, exhibieron argumentos tales como que se perturbaría el orden “natural” de las cosas o su falta de autonomía por su sucesiva dependencia del padre, el esposo y los hijos. Quienes se pronunciaron a favor tampoco se desligaron del tradicional rol maternal asignado a las mujeres. Se acudió a la imagen de la moralización de la política, en el entendido de que las mujeres eran portadoras, por naturaleza, de valores éticos. La humanización de las actividades electorales, gracias a las “virtudes morales” de las mujeres, sería otra razón para concederles derecho a voto. El debate parlamentario fue acompañado por movilizaciones y pronunciamientos de entidades femeninas, las que, sin embargo, fueron insuficientes y no lograron presionar a los constituyentes ni vencer sus prejuicios sexistas. En la votación final se impuso, por 55 a 35 votos, la noción de no conceder derechos políticos al sector femenino (Revollo; 2001: 58-68).

El 24 de abril de 1939, Busch se declaró dictador y estableció que gobernaría por decreto, en base a la Constitución de 1938. Su proyecto, que pretendía establecer al Ejercito como una suerte de rector tutelar del país, duró escasos meses. La coyuntura política se modificó, rápida y sustantivamente, con su extraña y sospechosa muerte, el 23 de agosto de ese mismo año. Las fuerzas conservadoras aprovecharon la oportunidad y retomaron el poder. El interinato del general Carlos Quintanilla (Agosto de 1939 al 15 de abril de 1940) y del también militar, aunque fruto de una candidatura civil, General Enrique Peñaranda, supusieron un paréntesis en la aplicación de la Constitución de 1938.

El periodo de Peñaranda se caracterizó por la tensión social, protagonizada por las nuevas fuerzas políticas, recientemente fundadas, como el Movimiento Nacionalista Revolucionario (1940) y el Partido Revolucionario de Izquierda, de orientación marxista (1942). En 1941 se convocó a un congreso ordinario. Para los diputados, se operó de acuerdo al régimen descentralizado y territorial prevaleciente desde el siglo XIX. En cuanto a los senadores, se siguió eligiendo a tres por cada departamento. Votaron 22.020 electores en todo el país, lo que ya nos da una nueva muestra de la estrechez y exclusión, propias del régimen de la democracia censitaria y restringida imperante. Veamos algunos datos que lo comprueban. En la provincia Murillo de La Paz, Hernán Siles del MNR triunfó al alcanzar, en total, 223 votos. Por su parte, su correligionario Fernando Iturralde Chinel, necesitó apenas de 137, para ganar los comicios en la provincia paceña de Iturralde. En la capital de Cochabamba, Alfredo Mendizábal, abogado y profesor universitario de izquierda, alcanzó la primera mayoría con 895 votos. En la provincia Arque, del mismo departamento, el candidato del SU, Florencio Cand, obtuvo 79 votos contra 43 de Arturo Urquidi, también abogado y catedrático universitario de filiación izquierdista (Abecia; op. cit. T.III: 92-93).

El acontecimiento más notable, en la vida institucional de la nueva Cámara de Diputados, será el tratamiento de la llamada masacre de Catavi, del 20 de diciembre de 1943. Ese día, fuerzas militares dispararon sobre obreros huelguistas y sus familias, causando varias bajas, entre ellas la de la posteriormente célebre María Barzola, esposa de un trabajador minero. En el pasado, como ocurrió en 1923, por ejemplo, en el poblado de Uncía, las huelgas mineras fueron disueltas y reducidas acudiendo al aparato militar, sin que el Parlamento, salvo voces muy apagadas, oyera reproches. Esta vez, empero, el PIR y el MNR usaron el hemiciclo parlamentario, con distinta fuerza y habilidad, como un receptáculo para

cuestionar a Peñaranda y, sobre todo, el poder de las empresas mineras y su influencia sobre la política nacional. Se dijo, entonces, que los monopolios mineros eran más fuertes que el propio Estado, pues constituían el "Súper Estado".

La interpelación fue la primera oportunidad en que se produjo una conexión de esa intensidad, entre los sectores obreros, sus reivindicaciones y los diputados y senadores de partidos políticos, que enarbolaban las banderas de la reforma/revolución. De esa manera, el parlamento comenzó a ser percibido, desde los sectores sociales excluidos, como una tribuna más de lucha, a la par de las calles, las minas o el campo. Veremos luego con qué consecuencias políticas.

En este clima de beligerancia, las fuerzas sociales y partidarias que apelaban a la reforma, se reorganizaban. Buscaban otros medios que, sin embargo, no eran precisamente electorales o parlamentarios, para retornar al Gobierno. Bajo esta perspectiva, el 20 de diciembre de 1943, Peñaranda fue derrocado con un golpe de Estado, dado por el Coronel Gualberto Villarroel, coludido con el MNR y la logia militar Razón de Patria (RADEPA) formada por ex combatientes de la Guerra del Chaco.

Durante el nuevo gobierno, las fuerzas nacionalistas ganarán posiciones en la escena política. Como uno de sus pasos más importantes, buscarán recuperar el espíritu y la letra de la Constitución de 1938 y avanzar aún más allá. Como otros gobiernos de facto en el pasado, Villarroel trató de legitimarse, convocando a la promulgación de una nueva Constitución.

El 28 de junio de 1944 se realizó la elección de diputados y senadores, obteniendo el MNR una amplia mayoría. De los 136 escaños, entre senadores y diputados, contaba, entre estos últimos, con 66 representantes contra 40 del sector independiente. Los partidos tradicionales se abstuvieron, nuevamente, abandonando un escenario en el que sus adversarios cobraban cada vez más fuerza.

El 6 de agosto, una de las primeras medidas de los asambleístas fue proclamar a Villarroel como Presidente Constitucional. El 24 de noviembre de 1945, el mandatario, recientemente electo, promulgaba la nueva Constitución. La filosofía estatista, unitarista y de constitucionalismo social, presentes en su homóloga, se conservó prácticamente intacta. Se aprobaron, en cambio, normativas que precautelaban el fuero sindical, que no estaban explícitamente presentes un septenio atrás.

La Convención mantuvo la definición y las restricciones para ejercer ciudadanía, que prevalecían casi intactas desde la fundación de la República. La única innovación, aunque limitada, fue la concesión de derechos políticos a las mujeres, restringiéndolo a las elecciones municipales. Este espacio de poder local fue elegido como espacio inicial por su cercanía a la vida cotidiana -Educación, Salud y Mercado- que para muchos convencionales era el lugar propio de la mujer, donde su presunta inexperiencia no causaría grandes daños. Se trataba, en buenas cuentas, de conceder una ciudadanía parcial y "a prueba", pues ésta podía ser suspendida si las mujeres no hacían un buen desempeño, cuyos resultados serían juzgados por los varones. Bajo esta limitada apertura, la primera vez que las mujeres votaron y fueron electas fue en 1947 y luego, otra vez, en 1949; que fue la última elección municipal previa a la Revolución Nacional de 1952. Paradójicamente, las primeras concejalas pertenecían a corrientes conservadoras y reivindicaban su rol maternal, por encima del político (Revollo; op. cit.:80).

Por otra parte, la Constitución, en un rasgo conservador, continuó la larga tradición de silenciar la presencia de la otredad indígena, aunque reconocería el derecho a la existencia legal de las comunidades indígenas, superando la situación de ilegitimidad en la que la colocó la normativa establecida en 1874. En efecto, ni la izquierda nacionalista, atrapada por la razón estatal unitaria, ni la marxista, que consideraba que el problema del indígena no era de autonomía cultural sino de la posesión de la tierra, abordaron sus derechos de ciudadanía, incluso en los propios términos que manejaban. De este modo, la Constitución seguirá insistiendo que la ciudadanía no era un derecho sino una condición, a la cual se accedía solamente cuando se sabía leer y escribir; lo que dejaba fuera del acto electoral a las grandes masas de indígenas y trabajadores analfabetas.

Las ancestrales demandas indígenas se oirían en un recito distinto al oficial parlamentario, síntoma del desencuentro, en ese punto, entre la clase política y los habitantes de dura y desigual realidad rural, dominada por el latifundio precapitalista. Estas esferas paralelas, de deliberación social, se reproducirían en el futuro.

En un clima de agitación que abarcaba a varios departamentos, el 10 de mayo de 1945, se inauguró, en La Paz, el Congreso Indigenal que se extendió hasta el 15 del mismo mes. Congregó a unos mil delegados de todo el país y permitió bosquejar, desde al Estado, una política de reconocimiento de los pueblos indígenas al estatuto de la nación, aunque

con sesgos paternalistas y populistas. Villarroel, en un mensaje en castellano, quechua y aymara, cargado de simbolismos y reminiscencias, enarbolaba, por primera vez durante la era republicana, un discurso paternalista para los campesinos e indígenas, proponiéndoles una inédita alianza con el Estado.

El discurso oficial hacía un llamado a su incorporación, bajo la tutela estatal, a la moderna esfera de la ciudadanía negada, hasta entonces, por la democracia censitaria prevaleciente que, en la práctica, le privaba al indígena de derechos políticos. "El campesino -afirmó Villarroel en la inauguración- es igual hijo de esta bandera (la boliviana) como cualquier hombre de esta tierra y como hijo ha de ser tratado por el Gobierno". Por otra parte, el Presidente enarboló, acorde al recuerdo mítico del pasado y de la tradición indígena, la trilogía del Ama Sua, Ama Llulla y el Ama Quella, como un ancestral código de conducta colectiva.

En su discurso de respuesta, el Presidente del Congreso, Francisco Chipana Ramos, enmarcó la posición indígena y su identidad[2]: "somos hijos del Inca y como tal debemos hablar"[3]. La situación era francamente inédita y fue interpretada por los delegados campesinos e indígenas como una auténtica revolución y como una señal de que luego podrían desbordar los estrechos

Las deliberaciones se realizaron en castellano, aimara y quechua, durante cuatro plenarias que sesionaron durante las tardes. En ellas se presentaron las ponencias, peticiones y trabajos, una vez realizado el informe de las comisiones respectivas. El grueso del debate se centró en la educación y el fomento a la actividad campesina (Choque, 2005).

En el día de la clausura del Congreso, el 15 de mayo, el gobierno presentó cuatro decretos, con lo números 318, 319, 320 y 321, que no afectaban la propiedad de la tierra y buscaban suavizar las relaciones coloniales, de explotación de la fuerza de trabajo indígena. El cuarteto de disposiciones, a tono con las resoluciones del Congreso, buscaba, simplemente, normar las relaciones entre patrones y colonos, para evitar abusos y limitar el surplus extraído de la fuerza de trabajo campesina. En sus principales puntos, prescribía que los colonos ya no estaban obligados a prestar trabajos ajenos "a las faenas propiamente agropecuarias, sin su previo consentimiento y justa remuneración". Tampoco las autoridades militares,

---

[2] Los Tiempos, Cochabamba, 13 de mayo de 1945.
[3] La Razón, La Paz, 12 de mayo de 1945.

eclesiásticas y gubernamentales podían obligar a los indígenas a “prestar servicios gratuitos” La jornada de trabajo, obligatorio y gratuito, que los colonos entregaban a los hacendados, no podía exceder de 4 días a la semana. Los colonos tampoco debían ser enviados, por el hacendado, a trabajar en otras haciendas contra su voluntad -práctica muy corriente por esos tiempos-.

Villarroel, desde una visión organicista, facilitó también la sindicalización de los sectores mineros que, en 1942, conformaron la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), que alcanzaría gran influencia en la resolución de las coyunturas políticas y sería un factor gravitante en la crítica y la defensa del Parlamento.

El 21 de Julio, Gualberto Villarroel fue derrocado y colgado de un farol de la plaza Murillo, justo frente al Palacio Quemado. Los sectores conservadores y de poder se tomaban la revancha de una manera trágica. Los vencedores intentaron retomar el curso de los acontecimientos y retrotraer el país a la situación previa a las Constituciones de 1938 y de 1945. Vano fue el intento. Las fuerzas de la reforma eran ya incontenibles y crecientes. En las elecciones parlamentarias de 1947, se produjo un acontecimiento inédito, procedente de los sectores mineros, que se perfilaban como los más radicalizados y organizados del país.

Los trabajadores del subsuelo enfrentaron, durante el ciclo capitalista argentífero y estañífero (1880-1920), un proceso de desgarramiento de sus bases “premodernas” de sustento material y cultural. Aunque, a la postre, este estado de separación, de antiguas raíces, no fue completo y, por el contrario, sobrevivieron las representaciones subterráneas del universo del tío y las deidades andinas, fueron suficientes para alimentar, sin contradicción, la nueva conciencia clasista, que se expresaban en sus organizaciones sindicales y su afiliación a partidos marxistas y nacionalistas. (Rodríguez Ostria; 1992). En la postguerra del Chaco, aunque los antecedentes se remontan a una década atrás, la forma sindicato impuso una lógica grupal y colectiva de ciudadanización, emparentada con el liberalismo y el marxismo, pero, también, enmarcada en una lógica de multitud y comunidad “premoderna”, como se observa en la revuelta de 1943. En 1944, aprovechando la tolerancia y el apoyo del Gobierno de Villarroel, se fundó la Federación de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) y, en 1946, en el distrito de Pulacayo, se aprobó una tesis que proclamaba la revolución socialista. Lo notable, en la conducta minera posterior, fue que las determinaciones imperativas del sindicato, en política,

rebasaron la voluntad del individuo. La crítica a la democracia formal, por burguesa, condujo a un sentimiento de pertenencia de clase, fuera de la cual la persona individualmente no era nada ni nadie.

De esta manera, se explica que la FSTMB, en alianza con el Partido Obrero Revolucionario (POR), presentara, en 1947, una lista electoral que obtuvo triunfos en los distritos mineros y algunas circunscripciones de Oruro y Potosí, en la cual fue electo, como Senador, el líder minero Juan lechín Oquendo. La constitución de un bancada minera fue un fenómeno inédito, que presagiaba mayores cambios en la composición de la representación parlamentaria, aunque muy pocos pudieran preverlo por entonces.

VI. La Revolución Nacional de 1952 y el nuevo parlamento

El llamado “sexenio” (1946-1952) estuvo signado de agitación e incertidumbre. Caldearon el ánimo, la masacre de Catavi en 1947; la sublevación indígena campesina de Ayopaya del mismo año, en Cochabamba; la “Guerra Civil” de 1949 o el alzamiento de los trabajadores fabriles en Villa Victoria (La Paz), el 18 de mayo 1950. Atrapada entre el recurso de la fuerza y el de las urnas, Bolivia celebró, el 6 de mayo de 1951, comicios presidenciales. Aunque el número de electores había crecido, el sistema restrictivo, establecido al inicio de la República, seguía prevaleciendo. Por ello, para sorpresa de muchos, alegría y temor de otros tantos, se alzó con el triunfo la fórmula del opositor MNR, compuesta por Víctor Paz y Hernán Siles, que obtuvo el 42,91% de los 126.123 votos válidos (la abstención llegó al 38,37%).

Al no alcanzar el mínimo requerido (50% más uno), el resultado debía dirimirse en el Congreso, entre los dos más votados. El segundo era el candidato conservador Gabriel Gonzálvez, aunque se suponía que la candidatura del MNR sería electa, pese a no alcanzar la mayoría de representantes. Como los resultados de las urnas mostraban el rotundo quiebre de los partidos tradicionales y del sistema del “voto calificado”, para hegemonizar a las clases medias; con el fin de detener a las fuerzas renovadoras, se acudió al tradicional medio para resolver las crisis: el golpe de Estado. El presidente Mamerto Urriolagoitia prefirió abdicar a manos de los militares, quienes, el 16 de mayo, designaron al General Hugo Ballivián para ocupar, de facto, la primera magistratura.

Su gobierno no duró mucho. Un MNR, templado en las conspiraciones, lo derrocó, a su vez, el 9 de abril de 1952, en medio de una asonada

popular que terminó con el desbande del Ejército Nacional. La fuerza castrense se había reorganizado bajo cánones franceses y prusianos, entre fines del siglo XIX y albores del XX; se profesionalizó y se mantuvo dentro el esquema civilista, operando como resguardo del orden establecido; ahí nació la, ahora cuestionada, máxima de “Subordinación y constancia” expresión de que el Ejército no delibera. Su irrupción en la política, comenzó al finalizar la contienda con Paraguay, aprovechando la crisis institucional subsecuente. De modo que, entre 1935 y 1952, Bolivia fue gobernada, la mayor parte del tiempo, por fuerzas castrenses, tanto por aquéllas de signo reformista como por aquéllas que buscaban contener las transformaciones.

Paz Estenssoro y Siles Zuazo asumieron el mando con la legitimidad ganada en Mayo del año anterior, en las urnas; pero no restauraron el Parlamento electo ese mismo momento. Avanzando mucho más que las constituciones de 1938 y 1945, con el Decreto Supremo 2138 del 21 de julio, se implementaba el Voto Universal, acabando con la democracia censitaria y sexista. Hombres y mujeres, masas anteriormente excluidas desde la constitución de la República en 1825, adquirieron, entonces, derechos políticos, independientemente de su condición social, económica o de educación (pudieron votar personas analfabetas). La única restricción fue la de la edad; 21 años para los solteros/as y 18 para casados/as. De pronto, el número de electores y electoras se multiplicó una decena de veces. El impacto en la conformación de la escena política y en la movilidad social, sólo se vería, en toda su plenitud, años más tarde.

Durante la primera gestión (1952-1956), la fase de las armas y las masas en la calle, el MNR gobernó sin parlamento, pese a que proclamaba que su legitimidad derivaba de su triunfo electoral de 1951. El 9 de febrero de 1956, Paz Estenssoro aprobó el Decreto Supremo Nº 04315, que contenía las disposiciones y normas electorales con las cuales se convocó a elecciones generales. El 17 de Julio, el MNR con la fórmula Hernán Siles Zuazo y Ñuflo Chávez Ortiz, triunfó de una forma abrumadora y, de esta manera, legitimó el mandato de su partido, obtenido de facto en 1952. El los/as inscritos/as fueron 1.119.047 y los votos válidos se contabilizaron en 931.825, casi nueve veces más que un quinquenio atrás, cuando también triunfó el MNR.

Un cambio notable en la estructura de la representación parlamentaria, destinado a reforzar el mandato de la cúpula partidaria de gobierno, fue la nueva forma de asignación de Senadores y Diputados. En el primer

caso, estableció que se eligieran dos por departamento, por simple mayoría, rechazando la presencia de las minorías. En cuanto a los diputados, se cambió la simple mayoría por el doble cociente y la circunscripción provincial por la departamental. De esta manera, se redujo el peso de las clientelas provinciales y se afianzó el poder de las cúpulas partidarias, generalmente urbanas, en la confección de la lista de representantes. Sin que dejaran de existir presiones y disputas, desde organizaciones territoriales o funcionales, por puestos en las listas electorales, la lealtad al jefe o el partido sustituyó al libre juego de las preferencias de los electores provinciales.

La propia representación parlamentaria, particularmente, al nivel de diputados, se devaluó porque para merecer el curul no hubo que ganárselo frente al electorado, sino que bastaba con figurar en la lista electoral en un buen lugar (“franja de seguridad”) y esperar a ser arrastrado por el carisma del candidato presidencial. Los diputados dejaron de ser provinciales y pasaron a llamarse nacionales. Paralelamente, se produjo una centralización de la política, acorde a la visión del nacionalismo revolucionario que privilegiaba el rol del Estado como un demiurgo. La dimensión o circunscripción territorial, en la asignación de diputados, como veremos más adelante, no volvería a introducirse sino hasta 1997, con las diputaciones uninominales.

En 1956 se eligieron 18 senadores, dos por departamento -todos del MNR- y 68 diputados/as, alcanzando a 61 para el partido gobernante. Los resaltable es que en la Cámara de Diputados, fueron electas dos mujeres, una titular (Emma Gutiérrez de Bedregal) y una suplente, Lidia Gueiler; las primeras en la historia boliviana, ambas representantes del Departamento de La Paz. Años más tarde, en 1980, Gueiler, sería designada Presidenta de la República. Otro rasgo notable fue la presencia, también por primera vez, de diputados de origen campesino, como Zenón Barrientos Mamani, de Oruro. Signo de la época, representantes de trabajadores mineros, como Mario Torres Callejas y Juan Lechín Oquendo, ocuparon sus curules. Otros sectores laborales alcanzaron también su cuota, aunque mínima, afín al carácter policlasista del MNR. Empero, la gran mayoría parlamentaria, oficialista u opositora, seguía perteneciendo a la clase media, en muchos casos, ligada por lazos familiares a los sectores tradicionales.

Ese mismo año se creó, por vez primera, una Corte Electoral. Contrariamente a sus objetivos declarados, no garantizó la imparcialidad de los comicios, pues, según un especialista, se convirtió en un dócil instrumento del

gobierno ”para llevar a cabo elecciones marcadas por el fraude” (Romero Ballivián; 2009:79). Aunque, en teoría, sus miembros eran designados por los tres poderes del Estado, presuntamente, para garantizar su independencia; en los hechos, pertenecían al partido de gobierno. El organismo garantizaba mayoría al MNR y su papeleta rosada, aunque, en rigor, el partido gozaba de amplio respaldo popular y no corría riesgo en las urnas. De todos modos, el sistema por el cual cada partido debía cuidar de sus papeletas en cada recinto electoral, contribuía a incrementar la votación oficial. Obviamente para las entidades opositoras, que no contaban con el socorro de los bienes del Estado, era imposible cubrir todo el amplio territorio nacional.

Con la sistemática oposición de la bancada de la derechista Falange Socialista Boliviana (FSB) y, desde posiciones de izquierda, el cierto rechazo de la fracción obrera y campesina del MNR, el parlamento se dedicó a legalizar las medidas tomadas durante el primer gobierno del MNR, como la nacionalización de las minas (31 de octubre de 1952) y la Reforma Agraria (3 de agosto de 1953). La amplia mayoría gubernamental impidió, como a lo largo de otras ocasiones en la historia pasada y futura de Bolivia, que las expresiones opositoras hicieran valer sus argumentos. Salvo por algunos reparos de las representaciones obreras, la mayoría oficialista operó, simplemente, como una prolongación de la voluntad del Palacio de Gobierno, negando la independencia de poderes y fortaleciendo, o reproduciendo, el anterior esquema presidencialista.

En agosto de 1960, Víctor Paz ocupó nuevamente la presidencia, acompañado del carismático líder minero Juan Lechín Oquendo, en representación del ala izquierda del MNR. La alianza permitió que la bancada obrera -minera, sobre todo- y campesina aumentara. En 1961, el Congreso Ordinario, bajo la presidencia de Lechín Oquendo, se otorgó funciones constitucionales y promulgó una nueva carta magna. La carta magna se basó en los principio de la de 1938, pero la precisó y corrigió. En cuanto a la esfera parlamentaria, estableció nuevamente en tres, el número de senadores por cada departamento, electos por lista completa y simple mayoría. Es decir toda la representación quedaba para el ganador. Recién en la carta magna de 1967, se concedió a la primera minoría el derecho de estar representada con un senador, el tercero de cada departamento. El carismático Lechín fue el primer presidente del Congreso que no procedía de los sectores encumbrados. Hijo de un comerciante libanés y una mujer de origen popular, tuvo, sin embargo, una educación en colegios de la élite paceña, lo que le permitió contactarse con ésta,

pero de todas maneras supuso una quiebra, algo más que simbólica, en el tipo de personal político que ocupaba la testera del Parlamento, desde la fundación de la República en 1825.

Para la gestión 1960-1964, la composición social del parlamento no había sufrido mayores cambios, seguían prevaleciendo los sectores medios. Aunque la presencia de Lechín, en la Presidencia del Senado, en 1961, presagiaba nuevos cambios; en verdad persistía una matriz de reclutamiento de larga duración, junto a una clase media en ascenso, que aprovechaba los vacíos dejados por la oligarquía tradicional en desbande. El mando partidario del MNR, para legitimar y reproducir su poder, concedía, en su política de nominaciones, escasos cupos a los sectores laborales y campesinos, con quienes, en términos personales y sociales, mantenía una tácita alianza. En la lista de los pocos beneficiados de esa legislatura figuran, por ejemplo, Juan Sanjinés Ovando (La Paz), dirigente ferroviario,[4] José Rojas Guevara (Cochabamba), dirigente campesino de Ucureña, zona rural de Cochabamba, o el dirigente minero Alberto Jara Daza (Potosí), para mencionar algunos. Son simplemente lunares en una masa de parlamentarios (había pocas parlamentarias) oriundos, generalmente, de las capitales de departamento o de las provincias.

Como había ocurrido en el pasado, el mundo rural e indígena estaba absolutamente sub representado, pese a que las estadísticas indicaban que era la población votante mayoritaria. En contraste, serán los sindicatos y la Central Obrera Boliviana (COB), principalmente los obreros, en la medida que van ganado independencia de partido de gobierno, los espacios de convocatoria y práctica política de las clases subalternas. Años más tarde, como veremos, se llegará a postular a la COB, como un parlamento alternativo o germen del poder popular.

Con una amplia mayoría y cuadros partidarios dispuestos, en su mayoría -salvo los obreros- a acatar las consignas partidarias, el Parlamento funcionó como un apéndice del Palacio Quemado, y de la voluntad del "Jefe", en detrimento de la legitimidad de senadores y diputados. La calidad del debate parlamentario se fue perdiendo y se fortaleció, una vez más, el esquema presidencialista vigente desde el mismo inicio de la República, sin que se fortaleciera el régimen de partidos, pese a que en el Artículo 45 se establecía que:

[4] Llegó a ser presidente de la Cámara de Diputados.

La representación popular se ejercerá solamente por intermedio de los partidos políticos, cuya organización, derechos y deberes, como personas jurídicas de derecho público, se regulan por Ley. Se garantiza la representación de las minorías.

La Constitución de 1961, en su artículo 87, permitía la reelección presidencial. Paz Estenssoro usó esta prerrogativa, que él mismo había impulsado. En agosto de 1964, luego de ganar por amplio margen las elecciones, juró a su nuevo mandato, el tercero. Su vicepresidente fue el general de aviación René Barrientos Ortuño, cuya presencia expresaba el poder que, paulatinamente y tras su destrucción en Abril de 1964, había cobrado el Ejército en la escena política. En muy pocos años, la versión derechista de las FF.AA. se convertiría en el alter ego de la democracia parlamentaria. Los sectores castrenses, a los cuales el MNR creía que podía controlar, al incorporar como cadetes del Colegio Militar a vástagos de sectores populares, se fortalecieron en la medida en que el Gobierno nacionalista les otorgó un rol de intermediación, y ellas mismas conformaron los batallones de Acción Cívica que los vinculó con la población civil, principalmente de la áreas rurales.

Por otra parte, mediante Decreto Supremo Nº 6729, del 25 de agosto de 1964, -durante la segunda presidencia de Víctor Paz Estenssoro (1960-1964) -, se produjo una segunda modificación a la fórmula de asignación de escaños. Si, bien, se mantuvo el sistema de simple cociente, se incorporó, por circunscripción departamental, a los votos blancos y nulos al caudal de los votos válidos (Art. 5). Esta medida intentaba contrarrestar la convocatoria a la abstención o emisión de votos blancos/nulos que realizaron los partidos políticos opositores, para intentar deslegitimar el anunciado triunfo del MNR (Leaño, 2005).

VII. Régimen Pretoriano y Parlamento

Paz Estenssoro, acosado por pugnas internas y el rechazo de sectores sindicales y políticos opositores, no pudo concluir su tercera presidencia. El 4 de Noviembre de 1964 fue derrocado por militares, encabezados por su propio vicepresidente, René Barrientos, en alianza con sectores civiles, partidos de centro y de izquierda y disidentes del MNR. En agosto de 1966, tras cogobernar con el Comandante de las FF.AA., General Alfredo Ovando Candia, Barrientos juró como presidente constitucional, después de ganar las elecciones con amplio margen.

Barrientos había heredado el compromiso que el Estado estableció con los campesinos, en los primeros años de la Revolución Nacional, llamado Pacto Militar-Campesino, que sostenía, con votos y presiones al gobierno del General René Barrientos.

Los vínculos fueron más fuertes en el valle de Cochabamba, de donde procedía Barrientos, un mestizo de habla quechua-castellana; un hecho inusitado en la política boliviana y un eco de la Revolución Nacional de 1952. Tal como había operado el MNR, Barrientos incorporó a dirigentes campesinos al parlamento, aunque estos carecían de voz propia y autonomía política. De esta manera, campesinos como el senador Jorge Soliz o el diputado Ciriaco Guzmán, ambos de de Cochabamba, Samuel Marcos Mamani Quispe de La Paz o Zacarías Plaza en Oruro, legitimaban, con su presencia y su silencio parlamentario, al régimen de Barrientos Ortuño. Como ya sucedió en 1956, 1960 y 1964, en verdad eran verdaderos convidados de piedra. El militar, como otros tantos caudillos en la historia, transformó el Parlamento en una Asamblea Constituyente. El 2 de febrero de 1967, promulgaba una nueva Constitución. Salvo por los pequeños cambios en 1994, a los que nos referiremos más adelante, aquella Carta Magna tendría vigencia, con algunos cambios, hasta el 2009. En cuanto a los mecanismos de elección de la Cámara de diputados se estableció en el artículo 60:

> *Los diputados serán elegidos en votación universal y secreta, por simple pluralidad de sufragios, y con representación proporcional de las minorías de votos.*

En cuanto a los senadores se introdujo una importante modificación. El artículo respectivo reza:

> *El Senado de la República se compone de tres senadores por departamento, elegidos mediante voto universal directo: dos por mayoría y uno por minoría, de acuerdo a Ley.*

Es un principio, del pluralismo jurídico, reconocer el derecho a las minorías de llegar al parlamento y a expresarse el él. En el artículo 63 se establece, en efecto, que la elección de senadores se realizará “dos por mayoría y uno por minoría de acuerdo a ley”. Este procedimiento regirá hasta la Constitución aprobada a principios del 2010, como veremos luego. En efecto, respecto al sistema de elección de diputados, el artículo 60 establece que los mismos serán elegidos por simple pluralidad de sufragios “y con

representación proporcional de las minorías" y se deja el sistema de elección a la ley, la cual deberá fijar el número de titulares y "suplentes" y se dispone que la "renovación de la cámara será total". El nuevo criterio fue el de la renovación total, pues hasta entonces, las cámaras fueron reorganizadas por mitades cada bienio, decidiéndose la sustitución a través de sorteo (Trigo; op.cit: 134).

Pese a contar con una sólida mayoría congresal, el Presidente no pudo evitar que la labor de fiscalización de una pequeña pero activa minoría encabezada por Marcelo Quiroga Santa Cruz y secundada por Walter Vázquez Michel, convirtiera al hemiciclo en un espacio de cuestionamiento a la política hidrocarburífera oficial, que se consideraba lesiva a los intereses nacionales. Barrientos, impotente frente a sus argumentos, no tuvo otro recurso que acudir a la fuerza, vulnerar el fuero parlamentario, encarcelar y luego confinar a Quiroga Santa Cruz, bajo la complicidad de la mayoría de parlamentarios oficialistas. La medida autoritaria contribuirá a hacer más notoria la disonancia entre el la sociedad civil y el Parlamento y, más frágil, la legitimidad de esta institución, considerada un simple apéndice del Poder Ejecutivo.

Barrientos murió en un extraño accidente, el 27 de abril de 1969. Su vicepresidente, Adolfo Siles Salinas, no logró sostenerse mucho tiempo al mando del Poder Ejecutivo y fue derrocado el 17 de septiembre por el general Alfredo Ovando Candia, comandante en jefe de las FF.AA., acompañado de un grupo de civiles de izquierda nacionalista. Éstos ensayaron un programa desarrollista y reformista que devolvió las libertades políticas, pero que prescindió de las instituciones de la democracia formal para gobernar. El parlamento fue clausurado y no se reabriría hasta 1978.

El golpe fue una expresión, entre otras, de la desconfianza, acumulada por sectores militares, intelectuales y laborales, en el sistema de partidos y en la institución parlamentaria como agentes que pudieran promover y liderar reformas (o contenerlas). En aquellos años no se estilaba levantar encuestas, pero, de haberlas, sin duda la reprobación del Parlamento habría sido alta. Como respuesta, una parte de la sociedad civil, afiliada a toda la gama de expresiones de izquierda, empezó a enarbolar la posibilidad de establecer mecanismos de democracia, representación y deliberación directa, sin mediaciones electorales ni voto directo. A su turno, el 7 de octubre de 1970 Ovando fue sustituido por el, también general, Juan José Torres Gonzales, expresión del ala radical del Ejército, apoyado por sectores populares expresados en la Central Obrera Boliviana (COB).

El retiro de los partidos tradicionales y la reorganización del movimiento obrero, permitieron que los sectores populares y sindicales ocuparan la escena política. No es éste el espacio para debatir sobre las causas de su derrota o de su naturaleza íntima (¿doble poder?); baste, para nuestro fines, señalar que la Asamblea Popular, instalada en Mayo de 1971, con una composición corporativa, fuertemente obrerista y con delegados de partidos de izquierda, fue expresión de una corriente que negaba la vigencia de la democracia parlamentaria o que la concebía a la usanza leninista, apenas como un medio pero nunca como un fin en sí misma.

En agosto de 1971, el ala derechista del Ejército, con el apoyo del MNR y FSB, otrora enconados rivales, dio fin al gobierno de Torres Gonzales. A partir de entonces se impuso un régimen autoritario que suprimió las libertades políticas y sindicales y, obviamente, el Parlamento, que duraría siete años. La omisión de la democracia partidaria y del libre juego de los partidos políticos, duró hasta 1982, con el pequeño e inestable interregno de 1978 a 1980. En Octubre de ese último año, la democracia formal se restituyó aunque carecía de una verdadera institucionalidad, a la par que no existía, en el país, antecedente de una cultura política, basada en la tolerancia y el reconocimiento de los derechos del adversario, que facilitara acuerdos entre entidades políticas.

La política seguirá practicándose como guerra, buscando destruir al adversario, como se comprobará durante el Gobierno de Hernán Siles Zuazo, fruto de una coalición izquierdista que ganó los comicios de 1980. Debilitado por su confrontación con los sectores sindicales y boicoteado por los empresariales, el parlamento derrocó a Siles, o al menos contribuyó enormemente a desgastarlo, obligándolo a renunciar a un año del fin de su mandato. Situación facilitada porque, por primera vez, desde 1952, un gobierno no disponía de mayoría en ninguna de ambas cámaras, que quedaron en manos de la oposición. Es probable que el apelativo "democracia pactada", de frecuente uso durante los años posteriores, fuera también un recurso, proveniente de la memoria histórica, para evitar una situación de inestabilidad al no controlar, el Ejecutivo, el Parlamento que se iba convirtiendo en un dirimidor en la arena política.

VIII. Crisis del Parlamento y Presidencialismo

En las elecciones de junio de 1985, Bolivia dio un giro con la derrota de las fuerzas de izquierda y el triunfo de las opciones llamadas neo liberales. Éstas, en las dos décadas siguientes, se empeñaron tanto en reformar la

economía, restringiendo el rol del Estado y fortaleciendo el mercado, como en modernizar el sistema político, buscando incrementar su eficacia y legitimidad.

La experiencia de ingobernabilidad y el recuerdo del acoso a Siles Zuazo, entre 1982 y 1985, marcó, sin duda, las conductas posteriores de los dirigentes de los partidos políticos. Además, y de manera creciente, el voto ciudadano se fue fragmentando, obligando a formar coaliciones cada vez más grandes en cuanto al número de partidos y agrupaciones involucradas. Desde 1985, y hasta las elecciones de diciembre de 2005, que fueron ganadas por Evo Morales, nadie obtuvo una mayoría suficiente, como para acceder a la presidencia en forma directa, de modo que quedaba en manos del Parlamento su elección y designación. Ya, en el artículo 67 de la Constitución de 1839, se había previsto que correspondía al Congreso pronunciarse en estos casos. Hasta las reformas de 1994, correspondía elegir al primer mandatario de entre los tres primeros votados (como ocurrió en 1989, cuando se seleccionó a Jaime Paz, que ocupó el tercer lugar). Desde ese año, solamente pudo pronunciarse entre los dos primeros.

La primera vez que funcionó el procedimiento de acuerdos, que dieron lugar a un presidencialismo parlamentarizado, fue en la elección de Víctor Paz, en 1985, cuando se constituyó el llamado Pacto por la Democracia, que sustentó la aplicación de las medidas neoliberales, señalada en el Decreto Supremo 21060. Paz Estenssoro, quien fue elegido presidente de la República por una mayoría parlamentaria en 1985, aunque era segundo (con el 26%) detrás de la mayoría relativa (28%) otorgada a Banzer en las elecciones nacionales. Aprovechando el mecanismo constitucional, la elección del ex dictador fue bloqueada porque no pudo concretar una mayoría congresal, suficiente para hacerse del poder presidencial.

Desde entonces, obtuvo reconocimiento ciudadano (aunque transitorio) y formó práctica recurrente de los partidos políticos, cada vez más pragmáticos y dispuestos a incorporarse en coaliciones, paulatinamente, menos afincadas en principios ideológicos y doctrinales. Durante el gobierno de Paz Estenssoro, la coalición se mantuvo a nivel parlamentario, pero luego, con Paz Zamora, incluyó también al Poder Ejecutivo; es decir, cargos ministeriales y otros puestos en la burocracia estatal. En la historia política del país, este artificio fue aplicado reiterada y consistentemente, desde la transición a la democracia en 1982. De modo que se constituyó en un patrón que regía la elección de los presidentes de la República.

El adjetivo de "parlamentarizado", atribuido al sistema, es apropiado porque el Presidente es elegido por el Congreso, sobre la base de una mayoría parlamentaria construida post electoralmente en negociaciones interpartidarias que aseguran el apoyo parlamentario a la gestión del Presidente y, de esta manera, la compatibilidad entre el poder ejecutivo y el legislativo. Por lo tanto, otro rasgo central de este sistema de gobierno es la analogía con los regímenes parlamentarios, basados en la política de coaliciones. De hecho, el principio de pactos y coaliciones ha logrado institucionalizarse, fuertemente, en el comportamiento político de los partidos y de las élites políticas, aunque no ha sido formalmente incorporado a la Constitución Política del Estado.

Cabe hacer notar que la Constitución Política del Estado, por entonces vigente, establecía para Bolivia un régimen de gobierno considerado, en la doctrina, como extraño y anómalo. Siempre que se refieren a Bolivia, la mayoría de los estudiosos que han participado en el debate sobre presidencialismo y parlamentarismo, han tenido dificultades al tratar de definir nuestro sistema presidencialista. Denominado presidencialismo atenuado, híbrido o mixto, este sistema se basaba en la elección del Presidente de la República por voto directo y por la lógica de coaliciones interpartidarias en la elección congresal del presidente, llamada comúnmente "Democracia Pactada". Bolivia es, en este sentido, resultado de un peculiar mestizaje, de estructuras básicas del régimen presidencialista con mecanismos parlamentaristas.

El régimen de gobierno es presidencialista, en razón de que el Presidente, como jefe de Estado y de gobierno, está sujeto a un mandato fijo y, aunque es elegido por el Congreso, no depende del apoyo congresal. Sin embargo, el rol del parlamento ha pasado a ser protagónico, porque es la institución que legitima constitucionalmente a los gobiernos democráticos. Aunque, una vez elegido, el Presidente de la República no puede ser destituido por el parlamento ni su mandato descansa en la ratificación del voto de confianza parlamentario, su legitimidad depende de la legitimidad congresal y su capacidad de gobierno no es independiente de la mayoría parlamentaria que lo ha elegido (Mayorga; 2003.).

Como señalamos, el artículo 90 de la Constitución Política del Estado, reformada en 1994, fue el elemento clave del sistema de elección presidencial, proporcionando aquel mecanismo formal para la elección del Presidente de la República, por vía parlamentaria. No señalaba disposiciones específicas acerca de los pactos políticos, pero su principal

requisito consistía en que el Presidente fuera elegido por el Congreso cuando ningún candidato hubiera obtenido directamente la mayoría absoluta del voto popular. Contexto que creaba un escenario institucional adecuado para la concertación y la creación de coaliciones entre los partidos, dando lugar a la denominada "Democracia Pactada".

El surgimiento de este sistema de gobierno, descansó básicamente en el arreglo institucional del artículo 90 de la Constitución, que establecía que el congreso elegirá al presidente por mayoría absoluta entre, inicialmente, los tres candidatos más votados; a partir de la reforma constitucional de 1994, entre los dos candidatos más votados, cuando ninguno de los candidatos a la presidencia hubiese obtenido la mayoría absoluta, o más, de los votos.

Esta disposición constitucional, establecida originalmente por la Constitución de 1839 y cuyo rasgo central fue el de respetar la mayoría relativa del candidato ganador, fue aplicada en dos oportunidades a fines del siglo XIX y las mismas veces en la década del cuarenta en el siglo XX[5].

Ahora bien, la historia contemporánea de este mecanismo de elección de presidentes, reconoció momentos de difícil tensión y reacciones de rechazo en la sociedad civil y en los propios partidos políticos. El Acuerdo Patriótico (AP) que entronizó a Paz Zamora (1989), tras lograr el tercer lugar en la votación nacional, fue la cara políticamente perversa de este mecanismo.

En sí mismas, las coaliciones, entre entidades políticas diversas, no son negativas y, por el contrario, forman parte de la reglas de la democracia. Lo que las agotó en Bolivia, fue el uso instrumental que a ella le dieron los partidos. Sin embargo, pese a los intentos por democratizar el ejercicio del poder e introducir códigos éticos en el ejercicio de la política, las prácticas patrimonialistas y de cuoteo en la distribución de cargos, a la manera de un botín, continuaron prácticamente incólumes. Como en su momento advirtiera el analista René Mayorga, varios partidos se convirtieron en una amenaza para el sistema democrático, generando dudas en la sociedad civil sobre su capacidad de representar intereses generales, canalizar demandas ciudadanas y administrar eficazmente al Estado.

De acuerdo al mismo entendido (Mayorga; op. cit.), las implicaciones de este proceso fueron las siguientes:

[5] Ibid.

- *Reforzar las funciones del parlamento, sobre todo al ejercer la atribución constitucional de elegir a los presidentes de la República;*
- *Contribuir al ejercicio del poder gubernamental y crear condiciones de gobernabilidad, a través de una fusión o interpenetración real de los mecanismos de decisión del poder ejecutivo y del Parlamento;*
- *Superar los conflictos típicos del presidencialismo en sistemas multipartidistas fragmentados: el bloqueo entre el poder ejecutivo y el Parlamento, el inmovilismo, la tendencia del poder ejecutivo a marginar al Parlamento y a gobernar por decreto.*

Según el mismo autor, en la lectura de los partidos que han estado, circunstancialmente, en la oposición, este sistema de gobierno, vigente desde 1985, habría atentado contra la autonomía del Parlamento y la relación de los poderes del Estado, previstas por la Constitución.

Se habría creado, de esa manera, un modelo nocivo y hasta nefasto de vínculos entre ambos poderes, a la postre, altamente negativo para la imagen pública del Parlamento, cuyos principales rasgos salientes serían:

- *La subordinación del Parlamento al poder ejecutivo, exacerbando así el poder presidencial;*
- *La degradación de la autonomía parlamentaria;*
- *La sujeción del trabajo parlamentario a las decisiones tomadas por las cúpulas partidarias que no forman parte del parlamento; y*
- *La adopción de decisiones políticas, obligatorias para las bancadas partidarias en el Parlamento, en un ámbito extraparlamentario (ibid).*

Otro resultado de la “Democracia Pactada”, al correr del tiempo, fue la pérdida de legitimidad del Parlamento, que fue acusado de ser un receptáculo de acuerdos espurios y de no ejercer su labor de fiscalización, dada su proverbial dependencia del Poder Ejecutivo y, particularmente, del Presidente de la República.

A partir de 1992 y, sobre todo, durante el Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) se produjeron diversas reformas para descentralizar el país, privatizar la economía, reformar el sistema educativo y el sistema político. Pese a las reformas constitucionales introducidas en 1994, que se aplicaron en 1997, con las diputaciones uninominales, la validación social del Parlamento no aumentó. Las distintas encuestas muestran que, sin lugar a dudas, en la credibilidad ciudadana, los parlamentarios tenían una ponderación apenas mayor que la de los partidos políticos, que

ocupaban el último lugar, con notas de reprobación. En efecto, un estudio realizado entre 1998 y el 2004, revela que, en una escala de 0 a 100, la ponderación del Parlamento fluctuó ente el 33,7 (2000) y el 37,5 (2004), aunque la escala varia por regiones y sectores sociales, es una de las más bajas del conjunto de instituciones evaluadas (Segilson, Michell; et.al; 2006:143).

IX. La Asamblea Legislativa Plurinacional

La crisis de legitimidad de las instituciones tradicionales y el desencanto por los partidos políticos que habían gobernado el país en el último medio siglo, fueron acompañados por una descomposición de los imaginarios o representaciones, tanto liberal como nacionalista, que sustentaron, desde 1825, la existencia de Bolivia como Estado y nación monocultural, traducido esto en la historia y la educación escolar. A no dudar, el intento más serio de organizar a Bolivia como una "nación imaginada" (B. Anderson), fue la revolución Nacional de 1952, cuyo correlato fue la Constitución de 1967. No hay que subestimar, empero, sus efectos integradores y su potencial de crear referentes e identificaciones uniformes y unitarias, aunque haya perdido peso en el discurso oficial, acusado de ser monocultural, aun en forma disfrazada.

Sus limitaciones y la existencia de una nación clandestina (J. Sanjinés), comenzaron a evidenciarse, con fuerza, a fines del siglo pasado, principalmente desde la arremetida del mundo aimara, que ya había encabezado las rebeliones generales de 1780/81 y de 1899. Enarboló éste, el reconocimiento de la pluralidad. La propuesta adquirió centralidad durante la Asamblea Constituyente y se transformó, pese a los remiendos que intentó la oposición, en el núcleo duro de la nueva Carta Magna, sancionada en 2009. ¿Implica la desaparición del sentido republicano, proclamado desde la Constitución de 1826? En principio no, pues podrían avenirse, con territorios delimitados, dos sistemas políticos y culturales.

Finalmente, la idea no es nueva. Ya estaba expresada en “las dos Repúblicas" que imperaron en el mundo colonial, según las reflexiones del indígena aimara Nina Quispe (en los años 30 del siglo XX), y en los hechos. Bajo distintas figuras, más o menos toleradas, hemos vivido en coexistencia bajo la sombra del republicanismo. Sin embargo, el mayor obstáculo (y peligro) es que la plurinacionalidad esconda pretensiones de hegemonía y supremacía del mundo indígena, (auto) concebido como un movimiento redentor e iluminista, a la manera de la clase obrera, en los programas marxistas de los '60 del siglo pasado.

Ahora bien, a principios del siglo XIX, el multipartidismo y los conflictos moderados entre agrupaciones políticas, cedieron hacia una matriz altamente polarizada; por una parte, el Movimiento al Socialismo (MAS) y, por otra, los partidos tradicionales desplazados del gobierno, tras la caída y renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada, en Octubre del 2003, a quien sucedió su Vicepresidente Carlos Mesa, en cuyo interregno la crisis de gobernabilidad se hizo más visible. Sin apoyo político partidario y sin tregua por parte de los movimientos sociales, Mesa, imposibilitado de dar una salida institucional, renunció en Junio del 2005, abriéndose con ello la convocatoria a elecciones nacionales para Diciembre de ese año.

Los comicios -que debían realizarse recién en Junio de 2007- se anticiparon, impulsados por los partidos tradicionales porque estimaron que una sociedad civil, cansada del permanente asedio en las calles y los conflictos a la que fue sometida en los últimos años por los sindicatos y movimientos populares, se volcaría a su favor reclamando orden, estabilidad y confianza. No calcularon su propio deterioro y, en Diciembre de 2005, Evo Morales, indígena aimara, ganó abrumadoramente en una elección convocada en el entendido de que la perdería.

El aludido conflicto en la política y la manera de entender a la nación, además del agotamiento del modelo de economía de mercado, permitió que en el 2002 el MAS, fuerza política liderada por el dirigente de los sindicatos cocaleros, Evo Morales, aumentara su votación, significativamente, y que 3 años después, ganara, ante el desconcierto de los partidos tradicionales, la elección del 2005 con un porcentaje no visto desde las elecciones, amañadas por el MNR, entre 1956 y 1964.

Fue la vacancia hegemónica y la pérdida de credibilidad de la clase política, la que facilitó el amplio triunfo de Morales. Además, en medio de una significativa fragmentación social, parecía la única opción que representara, a ojos de un electorado disponible a nuevas creencias, una renovación del sistema. Pese a su carácter fuertemente interpelador de las estructuras de mediación y liderazgo clientelar, Evo Morales no es exactamente el clásico outsider, aunque comparte alguno de los rasgos, como su discurso de redención y antisistémico, no exento de cierto autoritarismo. No obstante, no procedía de fuera del sistema político ni lo cubría un manto de anonimato. Tenía, en cambio, larga tradición y visibilidad como dirigente sindical y parlamentario, acumulación que ayudó a posicionar su liderazgo y ganar la elección. Tampoco renegaba de la política y, por el contrario, buscaba potenciar y revitalizar el espacio público con un soporte partidario y de identidad definida.

La votación de Morales del 53,7% no tuvo precedentes en la historia boliviana de las últimas dos décadas de vida democrática. Los resultados muestran que alcanzó proporciones del 70% al 90% de los votos en las zonas indígenas y populares. Allí encontró el MAS el grueso de su electorado. Los pobres, votando masivamente por ellos mismos, constituían una autoafirmación sin precedentes en Bolivia, pero era lo esperado. Para esa contundente victoria, el MAS no necesitó de la izquierda tradicional, por demás debilitada y, prácticamente, sin inserción social; aunque recicló a antiguas figuras izquierdistas y nacionalistas en su lista de parlamentarios, en su gabinete y en el nuevo Poder Ejecutivo.

Aunque falta un necesario recuento cuantitativo, la composición social, étnica y de género cambió sustantivamente tras la elección del 2005. Claramente, el MAS contó con representante de sectores sociales con los cuales había tejido alianzas. ¿Introdujo esta representación una mayor independencia y actitud de deliberación en el parlamento? De una manera u otra significó un retrato de la diversidad social, de clase, de género y étnica del país. Cuando esta tendencia empezó a vislumbrase en las elecciones del 2002, algunos analistas afirmaron que, pese a que la representación social aumentó con la llegada al hemiciclo de sectores populares, en un número antes nunca visto, la calidad del trabajo parlamentario no mejoró en relación a situaciones precedentes (Mancilla, HCF;2004). En todo caso, aunque falta un análisis detenido, es visible que, del 2006 hacia adelante, el rol primordial del Presidente y del poder Ejecutivo se ha impuesto sobre el rol fiscalizador de sus militantes, convertidos en parlamentarios y parlamentarias. Como ocurría en el pasado, las grandes determinaciones se toman en el Palacio Presidencial.

La crisis de los partidos tradicionales alcanzó también al Parlamento y al régimen de la Democracia Pactada que, como señalamos, se había sustentado con coaliciones cada vez más grandes y con parlamentos cada vez más dependientes del Ejecutivo, a fin de garantizar la “gobernabilidad” o sea la estabilidad presidencial (Seligson, Mitchell, et. al. 2005). Gracias a su amplia votación, y acorde a su visión de la política, Morales renunció a los pactos parlamentarios y decidió gobernar solamente apoyado por su partido. Morales confrontó dura resistencia de la oposición, que usó el hemiciclo (principalmente el de Senadores donde conservaban la mayoría) como también las calles, para demorar sus planes de reforma política y social.

Esta confrontación fue más intensa durante la Asamblea Constituyente del 2006 y el 2007, la misma que, en contraste con las anteriores de la

historia Republicana, se caracterizó por su amplia representación social. Finalmente, el Ejecutivo logró imponerse. La constitución, prevaleciente desde 1994, se descartó, y la naturaleza del mismo Estado se modificó radicalmente, al pasar de monocultural a pluricultural. Se establecieron, en asociación, nuevos sistemas de representación y ejercicio de ciudadanía, iniciando una etapa, sin antecedentes, en la historia parlamentaria boliviana. En otros términos, la Constitución sancionada el 2009, sería la antítesis de la de 1826, fruto, esta vez, de otros actores sociales y étnicos, ausentes en la fundación de la República. La Nueva Constitución fue aprobada en Oruro, en Diciembre de 2007, e introdujo cambios notable en la definición de país, sustituyendo la noción republicana por la de Estado Plurinacional y cambiando el sistema de representación en el Parlamento, al cual se dio el nombre de Asamblea Legislativa Plurinacional (artículo 145).

Los conflictos sociales, promovidos por los partidos opositores y la llamada “Media Luna”, demandaron de una tarea de concertación, ya no en la Asamblea Constituyente sino, paradójicamente, en el cuestionado Parlamento que, quizá por primera vez en el siglo XXI, fue convocado a cumplir su rol y a generar consensos. Senadores y Diputados, de diversas tendencias políticas, se dieron a la tarea de compatibilizar y, en su caso, variar la Carta Magna aprobada en Oruro (Romero, etl.al; 2009).

Entre las modificaciones más importantes, estuvo la incorporación del Régimen de Autonomías (se realizaron 46 modificaciones en el capítulo respectivo). En relación a la representación, se sustituyó el artículo 147 que señala que solamente existirían, en la Cámara Baja, 127 miembros elegidos y elegidas con base en criterios territoriales y poblacionales, en circunscripciones uninominales; por otro lado, reconocía que, de los 130 integrantes, la mitad sería electa por circunscripciones plurinominales y el resto de forma uninominal (artículo 146). En cuanto al Senado, en su artículo 148, señaló que estaría conformado por 36 representantes, electos en circunscripción departamental y mediante el sistema proporcional. Finalmente, en relación a las Circunscripciones Indígenas, otro tema polémico: se redujo su número (en el texto aprobado en Oruro se hablaba de la participación proporcional de las naciones y pueblos indígena originarios) y se establecían límites sociales y geográficos para su creación (ibid).

El artículo 146, señala que:

> *Se establecerán solamente en el área rural y en aquellos departamentos donde estos pueblos y naciones indígena originarios campesinos constituyan una minoría poblacional.*

Solo luego de que Evo Morales, en su calidad de Presidente de la República y junto a otros líderes sociales, se declarara en huelga de hambre, en protesta por la dilación congresal al tratamiento de una ley electoral transitoria (LET), el 14 de abril de 2009, el parlamento dio paso a la norma que regiría los primeros comicios nacionales del Estado plurinacional.

Entre los cambios más importantes se hallan:

- **Voto en el extranjero**
  Bolivianos residentes en el extranjero obtiene el derecho a votar para elegir presidente y Vicepresidente.
- **Mecanismo de conversión asignación de escaños en la Cámara de Senadores**
  Se modifica el sistema de mayorías y minorías, en favor de representación proporcional, por medio de divisores naturales.
- **Número de senadores**
  Se aumenta, de tres a cuatro senadores por Departamento, sumando 36 en vez de 27.
- **Circunscripciones Especiales Indígenas**
  Se crean ocho circunscripciones para pueblos indígenas originarios, en las cuales la elección de autoridades no se realizará por normas liberales o republicanas sino por "usos y costumbres", lo que otorga un carácter dual al sistema político bolivianos, por primera vez desde 1825.

En cumplimiento de la disposición, emanada de la nueva CPE, que establecía el plazo de 60 días desde su promulgación, para sancionar un nuevo régimen electoral transitorio, el 6 de diciembre de 2009 se estrenó la ley, con la elección del Presidente, Vicepresidente y la conformación de una Asamblea Plurinacional. Con un contundente 64% de los votos, a favor del partido oficialista (MAS), se revierte el peso político de aquellas fuerzas partidarias de "derecha" que, replegadas en el Senado, se habían convertido en un freno irrebatible para las políticas de cambio del gobierno. "En manos del pueblo por decisión de cada uno de los ciudadanos de la patria" el Senado dejaba de ser, en palabras del vicepresidente de la República, un instrumento de "manipulación y sabotaje", en manos de grupos de poder neoliberal ajenos a los "intereses de la patria". A partir de este histórico logro, del viejo Congreso ya no quedaba nada, se habían rebatido las voces del último bastión que le quedaba a la oposición.

La nueva ley electoral transitoria contiene 76 artículos, entre los que se destacan el levantamiento de un nuevo padrón electoral biométrico (con

fotografía y huellas dactilares digitalizadas); la creación de siete circunscripciones especiales indígenas, en lugar de las 14 inicialmente aprobadas por el oficialismo de la Cámara de Diputados; y el inicio del voto de bolivianos que viven en el extranjero. Además de regir el proceso electoral nacional del 6 de diciembre de 2009, entre sus atribuciones, se establece el regular el procedimiento de consulta popular, a través de referéndum, sobre lo establecido en el artículo 274 de la Constitución Política del Estado y controlar y dirigir los sufragios regionales para Gobernadores (y alcaldes) a realizarse en abril de 2010.

En su artículo tres, se establecen los principios que ordenan esta ley:

- **Soberanía:** *Por el que esta Ley tiene, como fin, garantizar el respeto a la voluntad del pueblo boliviano, expresada en el proceso electoral de diciembre de 2009 y abril de 2010 y las consultas populares que podrían realizarse durante la vigencia de la presente Ley.*
- **Publicidad y Transparencia:** *Por el que todas las actuaciones del proceso electoral son públicas y se garantiza el acceso irrestricto, de\ las partes involucradas y de la ciudadanía, a la información que en él se genera, al conocimiento y fundamentación de las decisiones administrativas, técnicas y operativas que tomen las autoridades electorales, así como al uso y destino de los fondos públicos asignados para cumplir sus objetivos.*
- **Preclusión:** *Por el que las etapas del proceso electoral no se repetirán ni se revisarán.*
- **Independencia:** *Por el que los órganos electorales no están sometidos a ningún otro órgano del Estado.*
- **Imparcialidad:** *Por el que los miembros del órgano electoral deben asumir acciones, tomar decisiones y realizar actos administrativos y jurisdiccionales, sólo en sujeción a la Constitución y la ley electoral transitoria.*
- **Legalidad y jerarquía normativa:** *Por el que los miembros del órgano electoral, deben aplicar, con preferencia, lo dispuesto por la Constitución Política del Estado, respecto a cualquier otra disposición, la ley electoral transitoria, respecto a otras leyes, decretos o resoluciones, y los Decretos Supremos que reglamenten la presente ley, respecto a otros Decretos y otras resoluciones.*

En el marco de los derechos políticos, se reconoce, en concordancia con lo dispuesto por la CPE, la equidad e igualdad de condiciones entre hombres y mujeres para la participación ciudadana.

Asimismo, han merecido su atención, los aspectos de la democracia participativa; en tanto, el principio del voto universal se complementa con la obligación del órgano electoral de introducir la participación de organizaciones políticas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y no solo la de partidos políticos, agrupaciones ciudadanas o alianzas. El sistema de distribución de escaños del actual Código, producto de la antigua CPE, dispone un sistema de votación limitada, es decir de minorías y mayorías, para senadores; el sistema proporcional, para los diputados plurinominales; y para el caso de diputados uninominales el sistema de mayoría simple. Atendiendo a la nueva CPE, el nuevo Régimen Electoral dispone el sistema de distribución proporcional plural para senadores y sistema proporcional para diputados, aunque se mantiene el sistema de mayoría para diputados uninominales y especiales, reformando toda la política de asignación de escaños parlamentarios, en ambas cámaras.

Las voces críticas a la Asamblea y a la nueva constitución, señalan que su aprobación se produjo sin consensos, que las autonomías y la fracturas étnicas podrían desmembrar el país, que existen ciudadanías con derechos diferenciados, privilegiando a los indígenas sobre el resto, y que la Democracia Directa pone límites a la democracia institucional y desprecia los equilibrios de la democracia representativa (Gamboa Rocabado, 2009). El referéndum convocado para el 25 de Enero del 2009, dio como resultado que el 69% de los participantes se pronuncie por aprobarla, contra un 39% que la rechazó. Así, fue promulgada por el presidente Morales, el 7 de febrero de 2009.

X. Indígenas, Mujeres y el Nuevo Parlamento

El sistema político nació en Bolivia en 1825, como vimos, concediendo derechos políticos solamente a los varones, letrados y con recursos económicos. Quedaron fuera del pacto, las mujeres y los indígenas (y, por supuesto, las mujeres indígenas) aunque esta condición no les impidió participar del proceso político del país, pero lo hicieron desde fuera del sistema formal y parlamentario, pues, acudieron a la protesta y a la revuelta, para hacer escuchar sus voces y defender sus derechos.

Escogemos, en la última parte de nuestro recorrido, analizar los cambios en la composición de la representación social parlamentaria, que hoy tiene el mayor número de mujeres e indígenas, para ilustrar las modificaciones

en la naturaleza de género y étnica. Aún es temprano para establecer si esta situación habrá de mejorar la calidad del debate y el desempeño de las respectivas Cámaras, pero, a no dudar, es un claro indicador de la democratización del sistema político, que todavía no está exenta de desafíos y contradicciones.

En ese sentido y como contraste, las elecciones Generales de Diciembre de 2010 trajeron un fenómeno novedoso que ya se insinuaba desde el 2002, la presencia de actores, anteriormente olvidados, en el parlamento. En el 2002, ya el MAS introdujo una policromía social y étnica en sus listas, las que amplió en el 2009. Aunque no podemos ofrecer un recuento estadístico del porcentaje de representantes indígenas, basta ver los rostros de los nuevos diputados y diputadas, así como su vestimenta, para darse cuenta del cambio en la composición que sufrió el Parlamento Nacional. Esto se amplió, además, con las ocho circunscripciones espaciales indígenas que eligen sus propios representantes. Nunca antes, en la historia boliviana, hubo una representación de origen rural en esta magnitud. En gran parte, esto fue posible por la uninominalidad para la elección de diputados, que empezó a aplicarse en 1997; sólo que por entonces los candidatos y las candidatas procedían, en su generalidad, de entre los residentes de los pueblos y no de las comunidades campesinas e indígenas.

Por otra parte, en Bolivia, el ejercicio de los derechos políticos de la mujer data recién de mediados del pasado siglo. La medida, como analizamos anteriormente, se inscribe en el marco de la Revolución Nacional de 1952 y tiene, como antecedente más lejano, la historia de las luchas femeninas, desde principios del siglo XX, por conquistar ciudadanía. En este plano, recordemos que el hito más importante lo constituye 1947 y 1949, cuando muy pocas mujeres, las que pertenecían al privilegiado mundo de las que sabían leer y escribir, tienen su primera experiencia en la construcción de poder político, accediendo al derecho de sufragio, sólo para los comicios municipales [6].

De tal suerte, en 1952, con el voto universal, se abrieron formalmente las compuertas de la ciudadanía política para las mujeres; independientemente de su condición social, étnica o económica. Sin embargo, un rasgo que perdurará a lo largo del tiempo es que no logró, de inmediato, desarrollar su capacidad de convertirse en titular del poder sino, tan solo se desarrolló su aptitud para servir de masa electoral.

---

6 Agradecemos la colaboración de María Lourdes Zabala Canedo, en la redacción de esta parte.

Situación que empezará a cambiar luego de los sobresaltos y huellas dejadas por las dictaduras militares de los '70. Los años '80 del siglo pasado marcan, para Bolivia, la reconquista y lenta consolidación de la democracia representativa. Es precisamente en esta coyuntura que se visibiliza y actualiza el antiguo, como persistente, tema de la omisión de las mujeres de los lugares centrales del poder del Estado. De tal suerte, que se hace patente la existencia de una ciudadanía que podríamos calificar de “restringida”, puesto que sólo reconoce a las mujeres como mera masa electoral, antes que sujetos de representación de la voluntad popular.

Por su parte, la década de los '90 del siglo XX, inaugurará un nuevo hito en la disputa femenina por ampliar su ciudadanía. Es un escenario de profundas reformas y de modernización estatal e institucional que emprenden, las élites políticas bolivianas, al calor de la avanzada del neoliberalismo en América Latina. Las mujeres buscaban articular y permear la agenda de estas reformas, visibilizando la desigualdad sexual en la composición de los cimientos de la representación y del manejo en los asuntos de poder político. Pusieron de manifiesto, entonces, las notorias brechas de participación entre hombres y mujeres, que se instalaron en el período de 1982-1993, que la democracia, por más de una década y media, no pudo remontar.

Así, en el marco de aquellas reformas institucionales, se planteó por primera vez la necesidad de desbloquear su ciudadanía política. Se trató de remontar los déficits de representación, que se hacen patentes en los espacios de decisión, como el parlamento y el poder ejecutivo. Esto es revertir las notorias brechas entre hombres y mujeres en el Parlamento, los partidos políticos, el poder ejecutivo, los gobiernos municipales y otros órganos institucionalizados de la sociedad civil (sindicatos, etc.).

El intento más relevante, por recomponer este escenario, coincide con el impulso de las mujeres por introducir, en la economía jurídica del país, un sistema de cuotas que garantice la inclusión de un porcentaje mínimo de mujeres en las listas electorales para la conformación del Poder Legislativo.

Esta medida de acción positiva, que se inspira en la necesidad de superar y corregir situaciones de discriminación de género y hacer efectivo el cumplimiento del principio de igualdad de derechos y oportunidades, consagrado en las Constituciones y compromisos internacionales (fundamentalmente CEDAW) es un desafío que, en muchos países de

la región, es adoptado por sus legislaciones nacionales; entre ellas se tiene la experiencia de Argentina, Colombia, Brasil y otros.

Bolivia no estuvo ajena a estos procesos de democratización de género, que impulsaron y alimentaron cientos de mujeres en el Continente. De tal manera que se incluyó, en el cuerpo jurídico que regula la actividad electoral, la llamada ley de cuotas que, desde 1997, obligaba a los partidos a incorporar en sus listas nacionales, para la conformación del poder Legislativo, a un mínimo de 30% de mujeres (que luego, esto que quería decir piso, se convierte en techo), distribuidas de tal manera que de cada tres candidaturas, una por lo menos debía ser mujer (para asegurar la franja de seguridad). En rigor, el objetivo de esta medida era abrir la oferta electoral, mejorar las posibilidades para que más mujeres fueran partícipes del hecho electoral y, por lo tanto, aumentar sus expectativas de salir electas.

Esta medida, como se pudo constatar después, no se tradujo automáticamente en más curules para las mujeres, pues sólo aumentó sus probabilidades y mejoró sus expectativas de ser elegidas. Con la idea de que esta medida de acción positiva, distorsionaría el mercado político, los partidos se opusieron a que este mecanismo operara en las candidaturas uninominales a diputados. De modo que solo ingresó a las candidaturas de diputados plurinominales. Asimismo, se cuestionó la posibilidad de aplicar la cuota en las candidaturas a Senadores, estableciéndose, finalmente, un 25% de candidaturas femeninas en las listas electorales.

De todas maneras, el número de diputadas titulares se incrementó de 10, en 1993, a 13, en 1997, lo que representó un incremento del 30%. En cuanto a las diputaciones uninominales, donde no operaba la Ley de Cuotas, sólo se produjo la elección de dos mujeres diputadas. En el Senado se reprodujo la situación de 1993, al mantenerse, para 1997, la presencia de una sola mujer titular (3.7%). En 1999, se amplió el tema de las cuotas a la elección municipal, que incorpora la alternancia, que se vuelve mandato constitucional en el 2009. La Constitución Política del Estado, sancionada el 2009, y la Ley del Régimen Electoral Transitorio establecen la paridad de género y alternancia en las listas de postulantes a diputados y senadores que, aunque no todos los partidos cumplieron, permitió que el numero de parlamentarias, tanto de senadoras (47% del total) como de diputadas (28% del total) alcancen, actualmente, un número inédito en Bolivia y, probablemente, en el mundo; superando el porcentaje más alto, hasta entonces alcanzado en el país, el año 2002 cuando existían 18,5% de

mujeres en Diputados y 14,81% en la Cámara de Senadores. En ésta, en la gestión 2010, Ana María Campero fue electa como la primera mujer en ocupar la presidencia de esa Cámara. En la de Diputados, en otro contexto, Lidia Gueiler tuvo la misma designación en 1978.

El impacto de esta masiva irrupción en política y en la agenda de las propias mujeres, aún está por verse. En todo caso, en lo que hace a las mujeres del MAS, parecen alejarse de la agenda feminista que prevaleció a fines del siglo pasado e inicios del presente (Cabezas; 2008).

A MANERA DE CIERRE

En la historia de las Constituciones de Bolivia se puede observar una clara adscripción al principio liberal de la separación de poderes. Desde Montesquieu, en el “Espíritu de las leyes”, la clásica división, entre los órganos de poder legislativo, ejecutivo y judicial, responde a la necesidad de asegurar la libertad individual y oponerse a la concentración del poder y al gobierno de la tiranía. Ésta es la base de los dogmas más famosos que constituyen el fundamento del constitucionalismo moderno. “Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes, el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares” (citado en Dermizaki; 2007).

Los textos constitucionales, a su vez, han previsto controles entre las distintas funciones u órganos de poder, de modo que sea posible la coordinación y la complementación entre ellas. Los controles de un órgano sobre otro ocurren, por ejemplo, cuando el Ejecutivo veta u observa una ley sancionada por el Legislativo. Dentro de un mismo Órgano de Poder, los controles también operan, generando pesos y contrapesos, como es el caso del Poder Legislativo, en el que una cámara aparece como “revisora” de proyectos de ley que provienen de la cámara de origen. O cuando el Poder Judicial anula, por inconstitucional, una ley del Legislativo.

Dada la inestabilidad política del país, los conatos y golpes de Estado, la presión de los caudillos, la débil institucionalidad democrática del primer siglo del periodo republicano, la relación entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo ha estado signada por el predominio del segundo, con el consecuente avasallamiento de los otros poderes. No sólo porque el jefe de Estado asume distintas funciones (jefe de Estado, jefe de la administración pública, jefe de las Fuerzas Armadas) sino porque, frecuentemente, es

autorizado a legislar por delegación o ejercer competencias que no le corresponden.

Recogiendo tendencias más contemporáneas, que corresponden a periodos de vigencia de regímenes democráticos representativos (década de los '80 y '90 del siglo pasado), se puede observar que, a pesar de que las Constituciones sancionan un sistema político de presidencialismo restringido, el Poder Ejecutivo subalternó al Legislativo, privándolo de autonomía.

Esto fue posible a través de la conformación de coaliciones de gobierno, la denominada "democracia pactada" con una mayoría en ambas cámaras, que aseguraba la aprobación de las iniciativas del oficialismo; situación que cambió, en los albores del presente siglo, con las crisis de los partidos tradicionales, que hicieron un uso patrimonial de los acuerdos políticos, desgastándose y desgastando las coaliciones multipartidarias como forma de construcción de mayorías gubernamentales, elección del Presidente y administración del Poder Ejecutivo.

Bibliografía Citada

Abecia Baldivieso, Valentin (1996). Historia del Parlamento. Tomo I. Congreso Nacional 1996. Senado Nacional. La Paz

Abecia Baldivieso, Valentín (1999). Historia del Parlamento. Tomo III. Congreso Nacional 1999. Senado Nacional. La Paz

Barragán, Rossana, y José Luis Roca (2005). Una Historia de pactos y disputas. Regiones y poder constituyente en Bolivia. Cuaderno de Futuro 21. Informe sobre Desarrollo Humano. PNUD, IDH Bolivia. La Paz

Cabezas Fernandez, Marta (2008). "De orgánicas e invitadas: una mirada a la participación de las mujeres en la bancada del Movimiento al Socialismo (2006-2008)", Umbrales, Cides-UMSA, La Paz

Cordero, Carlos Hugo (2008). "Historia Electoral de Bolivia, 1952-2007", CNE, La Paz.

Cajías, Magdalena, (1991) "Mineros y Democracia", FLACSO, Programa Bolivia, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales

Choque, Roberto. Historia de una lucha desigual. Unidad de Investigaciones. Históricas-UNIH_ Pakaxa, La Paz,

Dermizaki, Pablo. (2007) "El Estado en el siglo XXI" en Las reformas al Estado. Ensayos de Derecho Político. Alba, Oscar y Castro, Sergio (coord.). IDEI-Bolivia,

Dunkerley, James (1987). Orígenes del Poder Militar en Bolivia. Historia del Ejército, 1879-1935, Quipus, La Paz.

Gallego, Ferrán (1992). Ejército, Nacionalismo y Reformismo en América Latina. La Gestión de Germán Busch en Bolivia, PPU, Barcelona.

Gamboa Rocabado, Franco. Dilemas y conflictos sobre la Constitución en Bolivia. Historia política de la Asamblea Constituyente. Konrad Adenauer Stiftung, La Paz.

Irurozqui, Marta "A bala, Piedra y Palo". La Construcción de la ciudadanía política en Bolivia, 1826-1952, Diputación de Sevilla, Sevilla, 2000

Irurozqui, Marta y Víctor, Peralta Por la concordia, la fusión y el unitarismo. Estado y caudillismo en Bolivia, 1825-1880. Madrid, Colección Tierra Nueva y Cielo Nuevo, Instituto de Historia. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2000

Klein, Herbert (1968). Orígenes de la Revolución Nacional. La crisis de la generación del Chaco. Ed. Juventud, La Paz

Leaño, Eduardo (2005), Sistemas electorales en Bolivia, CNE, La Paz

Mancilla, H. C. F (2004). "El rol de las ideologías en el Parlamento Boliviano a comienzos del siglo XX"; www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_126_115.pdf

Mayorga, René (2001) "Presidencialismo parlamentario y gobierno de coalición en Bolivia", /bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/mayorga.pdf

Pruden, Hernán (2008), "Descentralizar o no descentralizar: los debates sobre la forma del Estado en la posguerra del Chaco", Tinkazos, No. 25, PIEB, La Paz.

Revollo Quiroga, Marcela (2001). Mujeres bajo prueba. La participación electoral delas mujeres antes del voto universal(1938-1949), Eureka ediciones, La Paz.

Rodriguez Ostria, Gustavo (1992). El Socavón y el Sindicato. Historia de los trabajadores mineros en Bolivia, Siglos XIX-XX, ILDIS, La Paz.

Romero Ballivián, Salvador. "Caudillos, estado de derecho y constituciones en Bolivia", IIESEC, UCB, La Paz, Documento de trabajo 01/09

Romero, Carlos, et. al.(2009). Del conflicto al diálogo. Memoria del acuerdo constitucional. FES-ILDIS y fBDM, La Paz

Trigo, Ciro Felix (2003). Las Constituciones de Bolivia. Fondo Editorial de la Biblioteca y Archivo Histórico del Honorable Congreso Nacional Editora Atenea SRL. La Paz

Seligson, Mitchell, et.al. (2005). Auditoria de la Democracia: Informe Bolivia 2004. USAID, LAPOP. La Paz, Bolivia.

LIBRO II

APUNTES DE DERECHO PARLAMENTARIO

Germán Gutiérrez Gantier

I. INTRODUCCIÓN

Es cierto que cuando se habla de parlamento y parlamentarismo se hace referencia al periodo que comprende desde 1789, año de la Revolución Francesa, hasta nuestros días. Sin embargo, existen precedentes abundantes en Europa, con el nacimiento, desarrollo y consolidación de instituciones políticas llamadas, unas veces, estados generales, otras, cortes o estamentos, para, finalmente, asumir el denominativo común de parlamento.

Se puede afirmar que el parlamento del Medioevo es un precedente interesante, habida cuenta de la existencia de nítidas influencias en el desarrollo del parlamento moderno, al que aporta algunos principios básicos y, sobre todo, su base funcional; aspectos que serán vistos a continuación.

El parlamento, según los británicos, surge en Europa en el siglo XII, particularmente en el reinado de Enrique II, en 1154. En principio, se lo denominó Magnun Concilium, la primera palabra, en español significa "mucho, con fuerza, con ruido" y la segunda palabra "enlace, reunión". Después, cuando los vasallos se unen a la corona, se denominó Commune Concilium, la primera palabra, en español significa "ciudad"; la segunda palabra, como se ha indicado, "enlace, reunión".

A pesar de la existencia del *Magnun Concilium* y del *Commune Concilium,* la conformación del parlamento fue unicameral durante casi dos siglos, de 1154 a 1331; recién en 1332 adquirió la figura bicameral, con la existencia de dos cámaras, una, la de los Lores y, otra, la de los Comunes, que perviven hasta nuestros días.

Formalmente, el parlamento nace en 1215, con la Carta Magna de Juan Sin Tierra, que limitaba el poder real y que es la base de las libertades en Inglaterra. En un inicio, se utilizó la expresión colloquia que significa conversación, plática o tener frecuentes conversaciones y a partir de 1236 se utilizó el término *parliament.*

Sus funciones se van prefigurando con dificultad, por lo que, recién en 1297, surge la facultad de aprobar tributos y las asignaciones económicas del rey. Ya en el siglo XIV aparecen las funciones legislativa, jurisdiccional y de control, que son recogidas formalmente por el *Bill of Rights* de 1689.

Otros antecedentes se encuentran también en España, en 1188, con la Asamblea del Reino de León, donde se instalaron las Cortes. A finales

del siglo XII, con la participación de otros reinos, se constituyen las Cortes Españolas como mecanismos de consulta estamental, empero, con la reafirmación del absolutismo, perderían varias de sus competencias y, prácticamente, desaparecerían por siglos, para reaparecer en 1812, producto de la invasión de Napoleón a España.

Respecto al origen de Las Asambleas en Europa, existen diversos criterios, mientras unos sostienen que su origen está en las instituciones germánicas (Mayer), otros lo encuentran en ciertos organismos feudales (fustel de Coulanges) y también en el espíritu corporativo de la Edad Media (Gierre).

En el parlamento, como en las cortes, sólo participaban las clases dominantes y su principal actividad era mantener sus privilegios frente al rey. Por otro lado, los parlamentarios estaban sujetos al mandato imperativo de sus mandantes, por lo que su accionar tenía un alcance circunscrito a su sector o estamento [1].

Las asambleas representativas aparecen con la incorporación del denominado "*Estado Llano*" que, junto a los nobles y a la jerarquía eclesiástica, conformaban nuevos cuerpos deliberantes, empero, las dificultades y trabas puestas al Tercer Estado y el poder absoluto de los reyes obstaculizaron el funcionamiento de las Asambleas, al grado que tuvo que ser la Revolución Francesa, en 1789, la que reponga la Asamblea, convocando a los Estados Generales para constituirse en la Asamblea Nacional.

Sólo dos procesos de impacto universal, cuales fueron la dictación de la Constitución Americana (1787) y la Revolución Francesa (1789), provocarían un cambio radical en la forma de concebir los parlamentos o cortes, con la implementación de funciones, producto de esos procesos. Sobre todo en la revolución francesa que permitió la instauración de un nuevo orden (la estructuración del Estado Moderno), con la destrucción del sistema feudal, la afectación a la monarquía absoluta, la instauración de la República (de corte liberal) como forma de gobierno, la Declaración de los Derechos del Hombre y los Ciudadanos, y la difusión de ideas democráticas.

Los Estados Generales estaban conformados por representantes de los distintos estamentos, sus deliberaciones se daban por separado y tenía

[1] Estrato de una sociedad, definido por un común estilo de vida o análoga función social. Estamento nobiliario, militar, intelectual. || 2. En la Corona de Aragón, cada uno de los estados que concurrían a las Cortes. Eran el eclesiástico, el de la nobleza, el de los caballeros y el de las universidades o municipios. || 3. Cada uno de los dos cuerpos colegisladores establecidos por el Estatuto Real, que eran el de los próceres y el de los procuradores del reino.

un voto cada uno de ellos. Debido a su marginación, el Tercer Estado convoca a la Asamblea Nacional Constituyente, para imponer el nuevo orden.

II. Formas de Gobierno

Es necesario identificar, para comprender mejor el concepto de representación política, las actuales formas de estado y gobierno y en cuál de ellas se incorpora la representación política.

Históricamente se han formulado dos formas de gobierno clásicas: la monarquía y la república.

La clásica forma de gobierno se encuentra particularmente en el pensamiento de la Grecia Antigua como Platón y Aristóteles, que creían que el número de personas que tenían el poder definía la forma que adquiría el gobierno. "Si el gobernante era uno, estábamos ante una "monarquía". Si eran unos pocos (que habitualmente se consideran a sí mismos como selectos) sería una "aristocracia". Y si la decisión recaía en todos (o en el pueblo) se trataba de una democracia. Éstas serían las formas de democracia pura o ideales." [2]

Sin embargo, estas formas pueden degenerarse, con lo que aparecen las formas impuras. Debido al mal uso de poder, la monarquía degeneraba en tiranía, la aristocracia en oligarquía y la democracia en demagogia.

A decir de Pedro Planas, al querer aplicar estas categorías en nuestra época, difícilmente acertaríamos en la selección. Por ejemplo, el régimen presidencial estadounidense sería una "monocracia", por la presencia de un presidente poderoso que encarna el manejo del poder centralizado, pese a la existencia de un parlamento y un Poder Judicial "independientes".

De igual forma, si se habla de democracia, ya no es la cantidad lo que interesa sino cuáles son los valores democráticos que rigen la vida, en un determinado Estado, "no se puede considerar democrático que una mayoría atropelle los derechos de una minoría, como tampoco podría considerarse democracia a un sistema autocrático, aunque tenga, a su favor, casi a toda la población" [3]

---

[2] Pedro Planas, Regímenes Políticos Contemporáneos, Fondo de Cultura Económica, Fundación Friedrich Ebert, Perú, 1997.
[3] Id.

De igual modo, la monarquía encarnada en el poder absoluto del monarca, tuvo una evolución hasta la aparición de la monarquía democrática, proceso en el que el monarca fue, poco a poco, concediendo sus exclusivas potestades a su gabinete o al parlamento.

La Revolución Francesa, de 1789, fue definitoria en este proceso porque modifica, drásticamente, la concepción de soberanía que en el Antiguo Régimen estaba fundada en la autoridad absoluta del Rey, con la concentración de todas las funciones de gobierno en sus manos, por lo que, frente a esta forma de soberanía, se contrapone la soberanía nacional, en la que los ciudadanos, jurídicamente iguales y titulares de la soberanía, la ponen por encima de la autoridad del Rey, con la afirmación de que el Tercer Estado es Todo [4], con lo que la Francia estamental desaparece para dar espacio a la nación representada por los miembros del Tercer Estado que, reunidos en una gran Asamblea, asumieron el rol de poder constituyente en nombre de la Nación y se denominaron Asamblea Nacional Constituyente.

La monarquía transcurrió [5] por las siguientes etapas:

a. Monarquía absoluta: Es la fase de concentración del poder, el Monarca es gobernante y legislador. La noción de soberanía se deposita en su voluntad, su persona es inviolable e irresponsable por sus actos y puede asumir un carácter sagrado.
b. Monarquía constitucional: Plantea limitar las potestades del monarca a través de una constitución, que es la expresión de la soberanía nacional.
c. Monarquía semiparlamentaria: El Rey es reconocido como Jefe de Gobierno por el parlamento.
d. Monarquía parlamentaria. El Rey trata de armonizar sus políticas con las preferencias del parlamento, con la elección de un gabinete acorde con la mayoría parlamentaria.

La República, pese a tener sus antecedentes en la Grecia Antigua, en la actualidad se la vincula con los siguientes procesos:

a. La independencia de las trece colonias norteamericanas, en un proceso que parte en 1776.
b. La Revolución Francesa, de 1789, y su desarrollo posterior, sobre todo 1792-1793.

---

[4] Pedro Planas, Regímenes Políticos Contemporáneos, Fondo de Cultura Económica, Fundación Friedrich Ebert, Perú, 1997.
[5] F. Javier Díaz Revorio, Textos Constitucionales Históricos, Palestra Editores, Lima, 2004.

En los procesos independentistas que se consolidaron en el siglo XIX, en Latinoamérica, se tuvo un determinado pensamiento sobre la forma de gobierno que adoptarían las nuevas naciones.

En España, los debates de las Cortes de Cádiz tuvieron una influencia significativa en la aprobación de la Constitución Española de 1812, que asumió el modelo liberal monárquico con el reconocimiento de algunas libertades, empero, el retorno de Fernando VII les obligó, nuevamente, a regresar al pasado, aunque quedaron, en la conciencia de la gente, varias aspiraciones (como que la constitución sea sancionada por el pueblo). Y no dejó de estar en el análisis el tema de la monarquía, por ello, la primera disyuntiva planteada fue entre construir una nueva forma de monarquía o asumir la república como forma de gobierno.

Sin lugar a dudas, el modelo norteamericano fue referencia obligada con la declaración de su independencia, en 1776, y la primera Constitución dictada en 1787, considerada un modelo para varios países que, al haber iniciado y concluido sus luchas independentistas, optaron por la república como forma de gobierno.

Entonces, la estructuración de las constituciones tiene dos fuentes invariables: la norteamericana y la francesa.

Estados Unidos influyó políticamente, en particular, con la incorporación del federalismo y del sistema presidencial de gobierno, que adoptaron todos los países, manteniéndolo hasta nuestros días, unos con mayores matices que otros, pero presidencialismo al fin.

En cuanto a Francia, la influencia se tradujo en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamados universalmente; la instauración de la república como forma de gobierno en reemplazo de viejo régimen monárquico; las categorías de poder constituyente y poder constituido; y el modelo del parlamento, que fueron incorporados en nuestros textos constitucionales y en la estructuración de los Estados nacientes.

También fue importante la influencia española, con la incorporación de instituciones claves como el Cabildo Indiano, que es la institución que más duró y que pervivió hasta nuestros días, como fuente del poder político, de autoridad y de representación popular, que se ha traducido en la República, en los municipios y en formas actuales de democracia directa.

Como se tiene dicho, las naciones nacientes asumieron el presidencialismo, en la medida en que requerían de una institución fuerte que evitara las dispersiones propias de la época.

Progresivamente, se fueron introduciendo algunos elementos del parlamentarismo, como los Consejos de Ministros, el voto de censura, la interpelación parlamentaria, etc.

El primer país en introducir estas figuras fue Perú, en 1857. En la actualidad, la mayoría de los países del área las han incorporado en sus textos constitucionales. En Bolivia, por ejemplo, se incorpora, con claridad, la iniciativa de la censura en el texto constitucional de 1880, con el fin de obtener una modificación en el procedimiento político, siendo suficiente el voto de la mayoría absoluta.

III. La Representación

La palabra asamblea, cualquiera sea su denominación (parlamento, legislativo, etc.), se aproxima al concepto de representación política, que no siempre tuvo el mismo significado. Sobre todo en las democracias occidentales, la asamblea se identifica con elecciones periódicas y, como hoy la entendemos, tiene su origen en el siglo XVIII, con el llamado constitucionalismo, a través de la ficción del mandato representativo y de la distinción entre democracia directa e indirecta.

De ahí se entiende que los ciudadanos, iguales entre sí, no actúan por sí mismos sino por intermedio de mandatarios, los que reciben el mandato del elector. Sin embargo, “no parece muy exacto, como apunta Schmitt, encasillar sin más a esta democracia representativa o indirecta como una simple subespecie de la democracia; lo representativo es en ella precisamente lo no democrático, la impureza o mixtura de desigualdad que altera la teórica. Entonces, parece que los representantes actúan por el querer de la nación; pero en realidad actúan para sí, por sí mismos, per se, independientemente, y la nación se limita a sancionar, a largos intervalos, su actuación, o a elegir entre las opciones que le presentan ya prefabricadas.”[6]

La democracia directa identifica al referéndum como un mecanismo actual, en la mayor parte de las democracias avanzadas, cuya práctica está reservada a circunstancias extraordinarias.

---

[6] Bobbio, Norberto y Matteucci Nicola, Diccionario de Política, Siglo XXI editores1988.

El papel de los representantes se ha centrado en el debate de tres modelos interpretativos alternativos [7]:

a. La representación como relación de delegación.

Este modelo tiene su origen en el Medioevo con la particularidad de ser un mandato imperativo, de los representados al representante; al grado que, este último, se torna en un simple ejecutor, sin iniciativa y sin autonomía de acción, y sólo opera en función a las instrucciones que emanan de sus representados. Esta forma se encuentra en entidades políticas o corporativas poco integradas.

b. La representación como relación fiduciaria.

En este modelo se atribuye al representante una posición de autonomía y se guía por el interés de los representados.

c. La representación como representatividad sociológica.

Denominada, también, representación espejo, "concibe al organismo representativo como un microcosmos que reproduce fielmente las características del cuerpo político" [8].

En todo caso, ningún modelo es químicamente puro, por lo que la representación política debe ser considerada 'integral', entre los diferentes factores y procesos que los integran.

En consecuencia, la representación política consiste "en un proceso de elección de los gobernados y de control sobre su obra a través de elecciones competitivas" [9].

IV. Definición de Derecho Parlamentario

Los antecedentes del derecho parlamentario se encuentran, particularmente, a fines del siglo XIX, producto del desarrollo del Estado Moderno y de sus instituciones.

Las diferentes definiciones que se le dan, al derecho parlamentario, tienen un sentido restringido y un sentido amplio.

---

[7] ID.
[8] Bobbio, Norberto y Matteucci Nicola, Diccionario de Política, Siglo XXI editores1988.
[9] Id.

A saber, en su sentido restringido, se lo concibe como el "conjunto de relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas y, más precisamente, como aquella parte del derecho constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del parlamento." [10]

En su sentido amplio, se lo considera como "un conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular de un Estado constitucional y democrático de derecho y en ejercicio de sus funciones supremas" [11].

V. Características del Parlamento

El término parlamento se refiere al lugar donde se habla. Pero, el parlamento no es sólo el lugar donde se habla, también es lo que se habla. [12] Hablar es comunicar, debido a que, en la afirmación de Aristóteles, no existen seres aislados, "estamos hechos para la vida en comunidad", entonces, la palabra tiene un valor excepcional.

Pero, para que la palabra tenga significado político o de representación, deben existir lugares en los que se hable, se discuta y luego se tome una decisión, bajo ciertas normas y reglas de juego; es entonces que se identifica al parlamento como el escenario político por excelencia, donde, a través de la palabra, se confrontan ideas que, después, se traducen en resoluciones que afectan al conjunto de la población de un determinado Estado.

La regulación, al establecer reglas de juego, permite el surgimiento del derecho parlamentario, que es el que regula, a través de un reglamento propio, los debates y la toma de decisiones, que tienen un carácter vinculante para todos los integrantes de la sociedad.

Los integrantes de los Parlamentos son los que representan a otros, los que legislan a través de normas y técnicas legislativas.

De ahí, la técnica legislativa es el conjunto de reglas que hay que seguir para hacer una ley; entre tanto, el Derecho Parlamentario tiene como

---

[10] Tosi, Silvano Diritto Parlamentare, Milán, Giufree, 1993, página 3, citado por Valenzuela Francisco, Derecho Parlamentario, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
[11] Tosi, Silvano Diritto Parlamentare, Milán, Giufree, 1993, página 3, citado por Valenzuela Francisco, Derecho Parlamentario, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
[12] Bernardo Bátiz Vázquez, Teoría de Derecho Parlamentario. Edición Jorge González Chávez, Internet.

finalidad el lograr, al final de un procedimiento, que un proyecto de ley tenga una fuerza vinculante que obligue a los destinatarios.

En resumen, la técnica legislativa es el camino que se sigue para redactar una ley con la incorporación en capítulos, títulos, artículos; y éstos a su vez en incisos, etc. Debe buscar que la estructura de la ley sea racional y lógica.

En cambio, el Derecho Parlamentario está relacionado con las reglas que hay que seguir para que la norma entre en vigor. Son procedimientos o normas secundarias, que van desarrollando un procedimiento de carácter jurídico y que formalmente le dan validez a la disposición que se trata.

VI. Principios Básicos Del Derecho Parlamentario

Los principios generales son aquellos fundamentos que sustentan, ideológicamente, al derecho parlamentario y de los cuales emerge un conjunto de valores que sustentan su estructuración.

Estos principios son la base sobre la que se asienta toda una concepción político-jurídica, en la formación y estructuración del parlamentario, y se resumen en los siguientes:

El principio de representación, analizado en líneas precedentes, se encuentra registrado en la CPE, en el artículo 7º, “La soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce de forma directa y delegada…” esta delegación es atribuida a los órganos del poder público; Bolivia adopta como forma de gobierno la democrática, participativa, representativa y comunitaria.

La responsabilidad, nuestro texto constitucional da una calidad mayor a la categoría delegación, cuyas características parten de la concepción de democracia de nuestra Constitución, en la que sobresalen la comunitaria, participativa y otras formas de democracia directa, que obligan al parlamentario a tener una relación permanente y directa con el ciudadano que, organizado corporativamente, le ha delegado un mandato que debe cumplir en la Asamblea Legislativa Plurinacional. El Senador y el Diputado tienen la obligación y responsabilidad de tomar en cuenta a la participación y al control social, en sus actividades, que en el artículo constitucional 242-2 permite apoyar al órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes. Al haberse suprimido, constitucionalmente, el principio de la inmunidad, como privilegio del parlamentario, su responsabilidad es mayor en el ejercicio de sus funciones.

El principio de libertad está vinculado con el principio de inviolabilidad personal, que tiene el parlamentario por las opiniones que formule en el desempeño de sus funciones, reconocido en el artículo 151° de la CPE.

El cabildeo, es una forma no reconocida oficialmente en Bolivia, aunque en la práctica parlamentaria es frecuente y es previsible que con el reconocimiento del control social pueda posibilitarse su práctica que es común en otros países. Los cabilderos o "lobbystas", responden a grupos de interés, no de interés nacional sino de un interés singular, por lo tanto, representan a un sector específico de la colectividad, una cámara de comercio, un sindicato o un grupo de sindicatos; ellos recurren a un legislador o a varios legisladores influyentes e importantes, para convencerlos de que su voto se dé en determinado sentido, en el tratamiento de determinado proyecto. A cambio se les ofrece apoyo para la próxima campaña.

El principio de información, es la facultad que tiene el parlamentario, a través de sus procedimientos e instrumentos reconocidos en la Constitución y los establecidos en sus reglamentos internos (como las peticiones de informe), para pedir o, en su caso, exigir información a los otros órganos del Estado, en el cumplimiento de su función fiscalizadora.

El principio de igualdad, reconocido en el artículo 147-I, dispone que, en la elección de Asambleístas, se garantice la igual participación de hombres y mujeres. De igual modo, diputados y senadores tienen el mismo, se diferencian sólo por sus funciones y atribuciones. Este principio también se expresa en el voto, en la medida en que cada parlamentario tiene derecho a emitir su voto, en las mismas condiciones que cualquier otro parlamentario.

El principio de orden se manifiesta de varias maneras, desde el establecimiento de reglas internas de comportamiento para los parlamentarios, pasando por la forma como deben desarrollarse las sesiones o el establecimiento de un rol de oradores, hasta la norma que establece cuándo se inician y cierran las sesiones. De igual modo, se establecen reglas para la presencia del público, en las sesiones parlamentarias, y el comportamiento que debe observarse.

Resolución mayoritaria, éste es un principio que ha tenido progresos interesantes porque en las democracias modernas, si bien es cierto que el voto de una mayoría define un tema, no es menos cierto que cada vez

son más importantes las minorías, que son tomadas en cuenta en los proceso de negociación y resolución de temas, puestos a consideración de los parlamentos. La resolución mayoritaria implica que las decisiones no son individuales, que siempre está presente una referencia mayor, el colectivo. Para que exista una mayor participación se han establecido las reglas de la simple mayoría, la mayoría absoluta, los dos tercios, etc.

VII. Fuentes del Derecho Parlamentario

Las fuentes del Derecho, en general, son los fundamentos y modos por los que se crean las normas, de igual modo, se crean principios jurídicos.[13]

Las fuentes del derecho, en general, son:

1. La constitución y sus reformas: Es la fuente por excelencia, porque la constitución es la base de todo el ordenamiento jurídico.
2. Las leyes: Pues se constituyen en los mecanismos idóneos que hacen efectivos los principios constitucionales.
3. La costumbre: Entendida como la realidad social que se integra a la realidad jurídica, bajo la condición de que sea uniforme y de que se tenga conciencia de su obligatoriedad e integración al orden jurídico.
4. La jurisprudencia: Se refiere a los fallos uniformes, dictados por los más altos tribunales de justicia, que, al aplicar la ley, le otorgan un sentido determinado (sobre el tema se abundará posteriormente).
5. La doctrina: Se refiere a los estudios de carácter científico de juristas, investigadores, cientistas, etc., acerca del Derecho.
6. La historia: Las normas jurídicas son producto de las experiencias de los pueblos, de sus luchas y de sus conquistas.

Germán Bidart Campos efectúa una diferencia entre fuentes materiales y fuentes formales. Las primeras están referidas a las creencias, valores y costumbres arraigadas, mientras que las segundas, a la normatividad, condensada a través de la historia.[14]

Las fuentes del Derecho Parlamentario no difieren de las fuentes generales. Mientras las fuentes materiales son aquellas creencias, valores y costumbres arraigadas que adquieren una particularidad propia, producto de su realidad,

---

[13] Santaolla, Fernando, Derecho Parlamentario Español, Madrid, Espasa Calpe, 1990.
[14] La costumbre: Entendida como la realidad social que se integra a la realidad jurídica bajo la condición que sea uniforme, se tenga conciencia de su obligatoriedad e integración al orden jurídico. Germán Gutiérrez Gantier, citado en el Leccionario de Derecho Constitucional, Instituto de la Judicatura, Formato Digital, Sucre, 2003.

las fuentes formales son las emergentes de su normativa particular, expresada en la misma Constitución, la ley, reglamentos, resoluciones, acuerdos internos y usos parlamentarios.

Las principales fuentes del Derecho Parlamentario son:

a. La Asamblea Constituyente
b. La Constitución Política del Estado y sus reformas
c. El Reglamento
d. La Ley
e. Las Resoluciones de la Asamblea.
f. Decisiones o acuerdos de la Asamblea.
g. La práctica, costumbre y usos parlamentarios.

Las fuentes de Derecho Parlamentario constituyen el nexo entre el poder popular y el dominio estatal, por tanto, explican el sistema de valores normativos y deontológicos, reconocidos en el ejercicio del poder estatal por los representantes con mandato para actuar por cuenta de la comunidad. El Derecho Parlamentario cuenta con una diversidad de fuentes normativas, que tienen, cada una de ellas, un alcance y jerarquía diversos.

Las fuentes formales, a su vez, pueden ser:

Fuentes Primarias Formales:

a. La Asamblea Constituyente, a través de la cual se reestructura el Estado y sus órganos, otorgándoles atribuciones determinadas que no pueden ser ignoradas en la redacción de la normativa secundaria, que debe tomar en cuenta, no solo la norma básica sino, las consideraciones planteadas en el debate de la Asamblea, que expresan el espíritu de la norma constitucional.
b. La CPE y sus Reformas, son la fuente más importante del Derecho Parlamentario porque incorpora a los principios y valores de los cuales también dependen el resto de las fuentes del Derecho; de ahí que no se deban generar normas que la contrapongan, por el principio de primacía de la Constitución.
c. Reglamento del Congreso, con rango de ley, está definido por el propio texto constitucional. De ahí que el Reglamento es el conjunto de normas, sustantivas y procedimentales, que rigen la estructuración y el funcionamiento interno, el establecimiento de reglas de relacionamiento del parlamento con los otros órganos de poder y

los mecanismos para el desarrollo del proceso legislativo, de fiscalización y de gestión de sus miembros.

El límite a la normativa Reglamentaria está definido en la propia Constitución, que tiene aplicación jerárquica y preferente, sobre cualquier disposición interna.

Fuentes Secundarias Formales:

a. Las resoluciones y acuerdos del órgano legislativo.
b. Las resoluciones de los órganos directivos internos.

Fuentes Formales Complementarias:

a. La ley.
b. Las resoluciones de órganos jurisdiccionales nacionales.

Las Fuentes Materiales:

a. Los precedentes, de manera genérica, significan anteriores en el tiempo, que se invocan para reiterar, por aquél a quien favorece.

En resumen, las fuentes del Derecho Parlamentario son los actos o hechos concretos, capaces de producir las normas que ordenan jurídica, sustantiva o procesalmente, instituciones propias del órgano estatal de la representación política de la colectividad [15].

En Bolivia se pueden identificar las fuentes analizadas a continuación.

VIII. Evolución de las fuentes del Derecho Parlamentario desde las diferentes Reformas Constitucionales

Para Bolivia, la Independencia de la corona española, a decir de Arturo Urquidi, [16] "más bien fue un sacudimiento de las clases medias de la época colonial" que tiene su inicio en el Primer Grito Libertario del 25 de Mayo de 1809, dado en lo que hoy es la ciudad de Sucre, y que culminó con la Declaratoria de la Independencia el 6 de Agosto de 1825.

[15] Los usos y prácticas parlamentarias: Que tiene la característica de no estar escritos o normados y que por la reiteración en el tiempo se consideran una referencia en el trabajo parlamentario. César Delgado Guembes. Internet.

[16] Arturo Urquidi, Labor Universitaria, Cochabamba, 1951.

Estos más de quince años tienen una caracterización ideológica que, Alipio Valencia Vega [17], identifica en tres momentos:

La primera etapa, parte del proceso revolucionario del 25 de Mayo de 1809.

La segunda etapa, a partir de 1810, es el momento de las revoluciones alto peruanas que tienen una característica más conservadora que la de 1809.

La tercera, se caracteriza por la crisis que se produce en los mandos españoles, que facilitó la Independencia.

Con estos antecedentes, Bolivia dicta su primera Constitución, un intento fallido que ha merecido 19 reformas, una incorporación a través de un Decreto Ley y la aprobación del nuevo texto constitucional de 2009.

La ideología que primó, desde principios del siglo XIX y durante todo el siglo XX, fue la convivencia de los principios liberales con los del antiguo régimen, sobre cuya base, en Latinoamérica, se constituyeron las Repúblicas y se dictaron los textos constitucionales que dieron lugar a los ordenamientos jurídicos y a la estructuración de los Estados nacionales.

Bolivia no estuvo exenta de esta influencia, por lo que la estructuración del Estado no tiene su punto de partida en la dictación de su primer texto constitucional sino en la dictación del Decreto del 9 de febrero de 1825, que decide la convocatoria a elecciones para que los representantes de la provincias del Alto Perú "deliberen sobre los destinos de las provincias y sobre su régimen provisorio de gobierno".

IX. La Constitución Bolivariana

Declarada la Independencia de Bolivia, se encomendó la redacción del primer texto constitucional al Libertador Bolívar, el mismo que, como proyecto, fue remitido no sólo a Bolivia sino también a otros países, con el criterio de que "Mi proyecto concilia los extremos: los federalistas encontrarán allí sus deseos realizados en gran parte y los aristócratas hallarán un gobierno permanente, sólido y fuerte; los demócratas verán conservada la igualdad sobre toda cosa" a juicio de Bolívar "no somos

[17] Alipio Valencia Vega, Tres Momentos en la ideología revolucionaria de la Independencia, Revista de Derecho, 1935.

capaces de mantener Repúblicas; digo más, ni gobiernos constitucionales." Por lo que "su proyecto para Bolivia reúne la monarquía liberal con la República más libre." [18]

Bolívar, en su proclama de Chuquisaca del 1º de enero de 1826, expresaba "Seréis reconocidos por una nación independiente; recibiréis la Constitución más liberal del mundo." El Proyecto fue remitido a Bolivia desde Lima, en junio de 1826, acompañado de un mensaje denominado "Discurso del Libertador al Congreso Constituyente de Bolivia."

Sin embargo, la nueva República empezó a estructurarse como Estado, antes de la aprobación de la primera Constitución, con la dictación de la Ley Constitucional de 13 de agosto de 1825, que consta de siete artículos, de los cuales la Asamblea sólo aprobó tres, que establecían la estructura institucional del Estado, la forma representativa republicana de gobierno, un gobierno concentrado, general y único para toda la República y sus departamentos; y, la existencia de tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judiciario, separados y divididos entre sí.

La Primera Constitución Boliviana, denominada también Vitalicia, tuvo, una vigencia real de casi dos años; hasta el motín de 18 de abril de 1828. Aunque formalmente, duró hasta que fue sustituida en 1831; empero, sus principios, valores y contenidos sustanciales pervivieron a lo largo de toda la historia republicana de Bolivia.

Inicialmente, Bolívar había aspirado a constituir una República parlamentaria, empero, después propone la constitución de un régimen, bajo la conducción de un Jefe de Estado Vitalicio. En este marco, plantea, al Congreso Constituyente de Bolivia, "resistir el choque de dos monstruosos enemigos, que recíprocamente se combaten, y ambos os atacarán a la vez: la tiranía y la anarquía." Con lo que propone el cuarto poder del Estado, el Poder Electoral.

Las fuentes doctrinales que motivaron todo el proceso descrito, están en el enciclopedismo de la Universidad de Charcas y otros eventos de significación universal. Por supuesto que tuvo que impactar en Bolivia, como en el resto del mundo, la Revolución Francesa que, con toda su artillería doctrinal, influyó de manera significativa en las ideas de Charcas y en la conformación de los Estados independizados; en el mismo grado, influyó la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de

[18] Bolívar. Obras Completas.

Norteamérica. Ambos eventos hicieron conjunción en una comunidad de principios claves que han repercutido en la estructuración de los nacientes Estados latinoamericanos y en la dictación de sus Constituciones Políticas de Estado.

La Constitución Política del Estado Bolivariano se divide en once Títulos, Capítulos y 157 Artículos. El gobierno es definido como popular representativo, la soberanía emana del pueblo y su ejercicio reside en los poderes establecidos por la Constitución.

El poder, denominado supremo, se divide, para su ejercicio, en cuatro secciones: Electoral, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La Asamblea se denomina Poder Legislativo y tiene una composición tricameral: una Cámara de Tribunos, una Cámara de Senadores y otra Cámara de Sensores, cada una de ellas compuesta por veinte miembros.

Para ser Tribuno se requiere haber nacido en Bolivia o estar avecindado en ella por seis años; no haber sido condenado jamás en causa criminal; y, cuando menos, tener la edad de veinticinco años. La duración de su mandato era de cuatro años y renovable, en una mitad, a los dos años por sorteo, y, podían ser reelegidos.

Para ser Senador se exigen los mismos requisitos que para Tribuno y la edad de treinta años cumplidos. La duración de su mandato es de ocho años y se renueva la mitad en cada cuatrienio; pueden ser reelegidos.

Para ser Censor, se exigen los mismos requisitos que para Senador; tener treinta y cinco años cumplidos y no haber sido jamás condenado ni siquiera por faltas leves. Los Censores, al igual que el Presidente de la República, eran vitalicios en el ejercicio de sus funciones. Como se puede apreciar, el Censor debía ser una persona con una mayor calificación moral que los Senadores y los Tribunos, por las funciones que le correspondía cumplir.

Las atribuciones del Poder Legislativo están fijadas, de manera general y de manera específica, para cada una de las Cámaras.

La reunión de las tres Cámaras define sus atribuciones generales consistentes en: 1º Nombrar al Presidente y nombrar a los sucesores, en pluralidad absoluta. 2º Aprobar al Vicepresidente, a propuesta del Presidente.

3º Elegir el lugar en que deba residir el gobierno y trasladarse a otro, cuando lo exijan graves circunstancias y lo resuelvan los dos tercios de los miembros que componen las tres cámaras. 4º Decidir en juicio nacional, si ha lugar o no a la conformación de causa, a los miembros de las cámaras, al Vicepresidente y a los Ministros de Estado. 5º Investir, en tiempo de guerra o de peligro extraordinario, al Presidente de la República, con las facultades que se juzguen indispensables para la salvación del Estado. 6º Elegir, de entre los candidatos que los cuerpos electorales presenten en terna, a los miembros que deban llenar las vacantes en cada cámara.

Salta a la vista la exclusión del Presidente de la República como sujeto de juicio, porque la misma Constitución definía la irresponsabilidad de sus actos administrativos, por lo que, además, se le podía otorgar facultades extraordinarias. Vale decir, la suma del poder estaba en manos del Presidente Vitalicio.

Se permite que un legislador pueda ser nombrado Vicepresidente de la República o ministro de Estado.

Se establece la inmunidad, la inviolabilidad y el fuero parlamentario.

La inmunidad, incorporada en este texto constitucional, es amplia y sólo tiene una excepción en caso de que el representante sea encontrado in fraganti, en la comisión de un delito que merezca la pena capital.

La inviolabilidad en la emisión de sus opiniones, dentro de las Cámaras, en el ejercicio de sus funciones, es muy amplia y, con mejoras y precisiones, ha sido mantenida hasta nuestros tiempos.

El tiempo de duración de cada legislatura es de cuatro años y cada sesión es de dos meses, desarrollándose las sesiones de las tres cámaras al mismo tiempo.

De igual modo, se establece el carácter público de las sesiones y la reserva de las mismas, con carácter excepcional.

En cuanto a la votación, las decisiones se toman por mayoría absoluta del voto de los miembros presentes, sin embargo, ya existía la figura de los dos tercios cuando se trataba de definir la residencia o el traslado del gobierno.

Se establece la sustitución por otros individuos, en el empleo del diputado que sea empleado.

Son restricciones del Cuerpo Legislativo: dos terceras partes de quienes componen cada cámara son necesarios para formar quórum; ninguna cámara podrá iniciar el tratamiento de un proyecto de ley que le corresponda a otra cámara; se pueden desarrollar sesiones extraordinarias, convocadas por el Presidente de la República, en las que se tratarán únicamente los temas propuestos.

Se reúnen las tres cámaras en el que, de manera genérica, tienen la designación de Cuerpo Legislativo, para: abrir y cerrar sus sesiones; examinar la conducta del Ministro que sea acusado por la Cámara de Censores; para rever las leyes devueltas por el Poder Ejecutivo; para confirmar el empleo del Presidente.

La conducción de las sesiones se turna entre los presidentes de las cámaras, empieza el Presidente de la Cámara de Censores, donde se reunirán las cámaras.

El órgano compuesto por tribunos se denomina tribunado, al que se le otorga la capacidad de tener iniciativas y no facultades. La iniciativa [19] es un concepto que otorga la facultad de presentar una propuesta de manera exclusiva y sin participación del ciudadano, u otra instancia que tenga esa capacidad.

El Tribunato tiene iniciativas sobre quince aspectos, definidos de manera puntual, que prefiguran la idea de competencias gubernativas, en el tratamiento y ordenamiento del territorio con el fin de arreglar la división territorial de la República; en temas de hacienda pública como el de las contribuciones anuales, gasto público, autorización al ejecutivo para negociar empréstitos y la deuda pública; en materia monetaria, en el valor, tipo, ley, peso y denominación de la moneda; en importantes obras estatales como la habilitación de puertos y la construcción de caminos, calzadas, puentes, edificios públicos y ramas de la industria; la definición de la guerra o la paz y las emergencias económicas de ella; toca el tema de las

---

[19] Derecho de presentar una propuesta. // Ejercicio de tal facultad. // Prelación o anticipación en las manifestaciones o en los hechos, consagrada en la máxima: Prius tempore, potior jure (el primero en el tiempo es mejor en derecho).
Manuel Ossorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliazsta S.R.L., Buenos Aires, 1974.

relaciones internacionales y el manejo de las fuerzas armadas; para culminar con la iniciativa de conceder cartas de naturaleza y ciudadanía, al igual que indultos en general.

La Cámara de Senadores incorpora el término atribuciones, que es un sinónimo de facultad o potestad, concedida legalmente.

Sus atribuciones son diez y distribuidas de la siguiente manera: a diferencia del tribunato, es el ámbito legislador por excelencia, pues tiene la facultad de formar códigos, procedimientos e inclusive reglamentos eclesiásticos; para reformar lo que se denominan negocios judiciales; plantear el establecimiento de responsabilidades a autoridades del Poder Judicial, con la dictación de leyes que sancionen a magistrados, jueces y eclesiásticos que vulneren la Constitución y las leyes, pero también de autoridades políticas como los prefectos; elaborar ternas para la designación de miembros de la Corte Suprema y remitirlas ante la Cámara de Censores, facultad que se amplía también para la designación de arzobispos, obispos, dignidades, canónicos y prebendados de las catedrales; de igual modo establece la aprobar o rechazar a los prefectos, gobernadores y corregidores propuestos por los cuerpos electorales, al igual que a jueces de distrito y los subalternos de todo el departamento de justicia.

La potestad legislativa se reafirma con la facultad de presentar proyectos de ley específicos, sobre todos los negocios eclesiásticos que tengan relación con el Gobierno; establecen la relación con la Iglesia Católica, a través de la aprobación de los instrumentos correspondientes.

La Cámara de Censores incorpora, únicamente, tres atribuciones, lo que le da un carácter particular, pues tiene las características de un órgano controlador de la constitucionalidad con la atribución más importante, la de "velar si el Gobierno cumple y hace cumplir la Constitución, las leyes y los tratados públicos"; finalmente, se le otorga facultades jurisdiccionales porque puede acusar, ante el Senado, las infracciones del Ejecutivo de la Constitución, las leyes y los tratados público; puede pedir al Senado la suspensión del Vicepresidente y Ministros de Estado, con el argumento genérico de "si la salud de la República lo demandare con urgencia." [20]

Este capítulo, además de tener elementos sustantivos como los antes descritos, incorpora normas de orden procedimental, en lo que hoy se llama juicio de responsabilidad.

[20] Ciro Felix Trigo, Las Constituciones de Bolivia, Editora Atenea. 2003.

A la Cámara de Censores le corresponde, exclusivamente, acusar al Vicepresidente y Ministro de Estado ante el Senado, en tres casos: traición, concusión o violación manifiesta de las leyes fundamentales del Estado.

Si el Senado estimare fundada la acusación de la Cámara de Censores, tendrá lugar el denominado juicio nacional, si se decidiera por la negativa, la acusación pasará a la Cámara de los Tribunos para, en caso de existir el acuerdo de dos Cámaras, recién abrir el juicio nacional.

En este caso, se reunirán las tres Cámaras y, por pluralidad absoluta de votos, se decidirá si hay o no lugar para la formación de causa al Vicepresidente o a los Ministros de Estado. Si se da lugar a la causa, la autoridad juzgada quedará en suspenso de sus funciones y se pasarán todos los antecedentes a la Corte Suprema de Justicia, para que conozca la causa y falle en única instancia.

La designación de la autoridad interina, una vez suspendida la titular, será realizada por las cámaras reunidas, a propuesta del Presidente de la República. En caso de que el primer candidato sea rechazado, el Presidente presentará un segundo candidato y si esto sucede hasta por tercera vez, las cámaras elegirán, por pluralidad absoluta, uno de los tres candidatos presentados por el Presidente.

En el caso del Vicepresidente interino, éste ejercerá sus funciones hasta conocer el resultado del juicio al titular.

Como se ha dicho, líneas arriba, la Cámara de Censores elige, de la terna remitida por el Senado, a los Ministros de la Corte Suprema; a los arzobispos, obispos, canonjías y prebendas vacantes; sobresale la atribución de conocer todas las leyes de imprenta, economía, plan de estudios y métodos de enseñanza pública; proteger la libertad de imprenta y nombrar los jueces que deben ver en apelación los juicios emergentes de ella; conceder reglamentos y recompensas nacionales; decretar honores públicos a la memoria de los grandes hombres; condenar al oprobio eterno a los usurpadores de la autoridad pública, a los grandes traidores y los criminales insignes; finalmente conceder empleos, títulos y emolumentos.

El vicepresidente es parte del Poder Ejecutivo, su nombramiento emerge de la decisión presidencial, que debe ser aprobada por el Cuerpo Legislativo. Para el efecto de la sucesión, la Constitución deriva su regulación a una Ley especial.

X. Fuentes en las reformas posteriores

El primer texto constitucional ha sido reformado en 1831, 1834, 1839, 1843, 1851, 1861, 1868, 1871, 1878, 1880, esta Constitución pretendió ser reformada con la realización de la Asamblea Constituyente de 1899, en el tema específico de establecer en Bolivia un sistema Federal o mantener el unitario; este debate no arrojó ningún resultado porque, ante el empate en la votación, el Presidente de la Asamblea, don Lucio Pérez Velasco votó por el aplazamiento de la reforma constitucional, quedando subsistente la forma unitaria; la Convención- Congreso de 1921 suprimió el cargo de segundo Vicepresidente y repuso la Constitución de 1880 y el Referéndum Popular de 1931, constitucionalizó varios temas por primera vez, por medio de la consulta popular. Posteriormente siguieron las reformas en 1938, 1945, 1947, 1961, 1967, 1994 y 2004.

La primera reforma se produce a los cinco años de haber sido promulgada la Constitución Bolivariana, contrariando lo preceptuado en su texto.

Su artículo 145º prescribe que “Si pasados diez años después de jurada la Constitución se advirtiere que algunos artículos merecen reforma, se hará la proposición por escrito, firmada por una tercera parte, al menos, de la Cámara de Tribunos, y apoyada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara.” Es obvio que la propuesta constitucional es de reforma parcial y no de reforma total, pese a que las condiciones históricas del momento produjeron el cambio sin respeto a su contenido, no es menos cierto que el texto primero se mantuvo como base de las futuras y sucesivas reformas.

En esencia, mantiene los conceptos políticos fundamentales de nación boliviana, de soberanía, de República, de sistema popular representativo y unitario.

Pese a que fueron trece las reformas, producidas por gobiernos de facto y por gobiernos constitucionales, la Constitución Bolivariana no cambio su carácter ni sus principios, en la conformación del Estado y de la República.

Reforma De 1831

La reforma de 1831 efectúa la primera modificación en cuanto a los Poderes del Estado, se suprime el Poder Electoral y mantiene los otros tres: Ejecutivo, Judicial y Legislativo.

El Poder Legislativo se compone de dos Cámaras, una de Representantes y otra de Senadores, la reunión de ambas se denomina Congreso.

La primera reunión del Congreso se efectuará en la capital de la República, cada 6 de agosto; a diferencia de la primera Constitución no establecía el lugar exacto de reunión.

Se reconfiguran las atribuciones entre ambas Cámaras y se ratifican varios principios y procedimientos que perduran hasta la promulgación del actual texto constitucional.

Las atribuciones son distribuidas en particulares de cada Cámara y generales del Congreso.

Las atribuciones generales del Congreso son cuatro: verificar el nombramiento del Presidente y Vicepresidente de la República, elegir el lugar donde debe residir el Gobierno y trasladarse a otro, cuando lo exijan graves circunstancias, (en este punto se reitera la votación por dos tercios); elegir a los consejeros de Estado; otorgar poderes extraordinarios al presidente de la República, en tiempos de guerra o peligro extraordinario.

Las cámaras, también, se reunirán para abrir y cerrar sus sesiones; para considerar las leyes devueltas por el Ejecutivo y cuando una de las cámaras lo pida.

Se incorpora la prerrogativa de que los miembros del Congreso puedan ser elegidos Presidente, Vicepresidente, Ministro o Consejero, y agente diplomáticos, dejando de pertenecer a su Cámara.

Se mantienen la inviolabilidad en la emisión de las opiniones de los miembros del Congreso, mientras duren sus funciones; de igual modo, se mantiene la inmunidad parlamentaria sin variación alguna.

El tiempo de duración de las sesiones camarales se amplía a tres meses y se define que se abrirán y cerrarán a un mismo tiempo, con la asistencia del Poder Ejecutivo.

En cuanto a su carácter, no existe mayor variación, las sesiones son públicas y sólo se decretará la reserva cuando así lo determinen los intereses del Estado.

Se mantiene el número de votos para la toma de decisiones, vale decir, la mayoría absoluta de votos de los miembros presentes.

El quórum necesario para la reunión de las cámaras es de dos terceras partes de los miembros que la componen; se incorpora la restricción por la que una cámara no tiene potestad para iniciar un proyecto de ley, atribuida, por la constitución, a otra; y se reitera que la reunión extraordinaria de las cámaras será, únicamente, para tratar los temas por los que el Poder Ejecutivo las convocó.

Se establece, para los parlamentarios, la incompatibilidad para ejercer cargo alguno en el Estado, incluso dos años después de haber culminado su mandato de parlamentario.

La conducción del Congreso se efectuará en turnos, de entre los Presidentes de las Cámaras; se reunirán en la Cámara de Senadores, empezando la presidencia por la de ésta.

La composición de las Cámaras cambia a dos, se incorpora la Cámara de Representantes (que hoy sería la de Diputados) cuya base para su formación es la población, por lo que deben realizarse censos cada quinquenio, el último censo servirá para la primera Legislatura.

Por cada cuarenta mil personas y las fracciones, que alcancen a veinte mil, se elegirá un representante.

El voto tiene un carácter censitario [21], pues, para ser Representante, es necesario tener un capital de seis mil pesos en bienes raíces o una profesión, arte u oficio, que le produzca una renta de quinientos pesos.

Otros requisitos, para acceder a la representación, son: ser ciudadano en ejercicio [22] que su ejercicio no haya sido suspendido por las causales señaladas en el texto constitucional [23]; se establece, por primera vez, la

---

[21] Voto censitario. Voto reservado a un grupo de individuos que, previamente, han recibido del órgano electoral la respectiva “capacidad de voto”, que lo brinda el grado de instrucción, sexo, capacidad económica, edad mínima o grupo étnico. La palabra censitario proviene de censitaria, del latín census, lo que implica selección del votante. Raúl Chanamé Orbe, Diccionario de Derecho Constitucional, Editorial Praxis, Lima, 2000.

[22] El artículo 12º de la C.P.E. de 1831 establecía que son ciudadanos “1º Los bolivianos casados, o mayores de veintiún años, que profesen alguna industria, ciencia o arte, sin sujeción a otra clase de sirviente doméstico. 2º Los extranjeros, casados con boliviana, que reúnan las calidades del número anterior. 3º Los extranjeros solteros que tengan cuatro años de vecindad en la República, y las mismas condiciones. 4º Los extranjeros que están al servicio de la República y los que combatieren en su defensa. 5º Los extranjeros que obtengan carta de ciudadanía.” (Artículo 13º “Sólo los que sean ciudadanos en ejercicio pueden obtener empleos y cargos públicos”).

[23] El ejercicio de la ciudadanía se suspende “1º Por demencia. 2º Por la tacha de deudor fraudulento declarado tal. 3º Por hallarse procesado criminalmente por delito que merezca pena corporal o infamante. 4º Por ser notoriamente ebrio, jugador o mendigo.” El artículo 15º, por su lado, establece que el derecho de ciudadanía se pierde “1º Por traición a la causa pública. 2º Por naturalizarse en país extranjero. 3º Por haber sufrido pena corporal o infamante, en virtud de condenación judicial. 4º Por admitir empleos, títulos o emolumentos de otro Gobierno, sin consentimiento del Senado.”

condición de que el candidato haya nacido en el departamento o tener cinco años de vecindad en él; se establece la edad de 25 años cumplidos y no haber sido condenado, jamás, a pena corporal o infamia.

La Cámara de Representantes tiene la facultad de ejercer dieciocho iniciativas: en el arreglo de la división territorial; en la hacienda y finanzas públicas definiendo las contribuciones anuales y gastos públicos, autorizando al Poder Ejecutivo a negociar empréstitos y adoptar arbitrios para la amortización de la deuda pública; fijar los sueldos de los magistrados, jueces y empleados de la República; reformar en los ramos de hacienda y guerra; se incorpora la facultad de fijar los gastos, examinar y aprobar las cuentas del año anterior, hacer la guerra o la paz; las alianzas y los tratados; los negocios extranjeros; fijar la fuerza militar y conocer el paso de tropas extranjeras por territorio nacional; habilitar puertos; fijar el valor, tipo, ley, peso y denominación de las monedas; y aquéllas que eran de atribución específica de la Cámara de Tribunos, como la iniciativa en obras estatales, la habilitación de puertos y la construcción de caminos, calzadas, puentes, edificios públicos y ramos de la industria, como conceder cartas de naturaleza y ciudadanía al igual que indultos en general.

La Cámara de Representantes cumple, ante el Senado, el papel de acusador del Presidente y Vicepresidente de la República, de sus Ministros, de los Consejeros de Estado, de los miembros de ambas Cámaras, de los llamados, entonces, Vocales de la Corte Suprema; por la comisión de los delitos de traición, malversación de fondos públicos, infracciones de la Constitución, y otros que merezcan la pena de muerte, infamia, suspensión o inhabilitación perpetua para obtener empleo.

Se mantiene, como en el anterior texto constitucional, la práctica de la renovación por mitad, cada dos años, la primera mitad saldrá por suerte y si quedará alguna fracción, saldrá en el segundo bienio.

La reelección sufre un cambio, pues, sólo procede hasta pasado un bienio de su renovación.

La Cámara de Senadores está compuesta por tres representantes de cada departamento, uno de la provincia de Tarija y otro por la provincia Litoral.

Elegían a los Senadores los mismos electores por medio de compromisarios [24], designados en proporción de cinco por cada Senador.

Para ser Senador se requería: ser ciudadano en ejercicio y tener residencia de diez años en la República; haber nacido en el departamento o tener cinco años de vecindad en él y tener treinta y cinco años de edad (requisito, este último, que se ha modificado en reiteradas reformas, a lo largo de la historia republicana, hecho no ajeno al texto constitucional actual).

Debían contar con un capital de doce mil pesos, en bienes raíces, o una renta de mil pesos o una profesión que la produzca y no haber sido condenado a pena corporal alguna o de infamia. [25]

Las atribuciones del Senado, en general, son las mismas asignadas al Senado en la Constitución Bolivariana, con incorporaciones de algunas que estaban en manos de la Cámara de Censores, por ejemplo: iniciar las leyes que repriman las infracciones de la Constitución, hechas por magistrados, jueces, empleados civiles, eclesiásticos y militares; oír las quejas contra los Ministros de la Corte Suprema, juzgarles definitivamente y aplicarles la responsabilidad. En este punto se establece, por primera vez, que una ley regulará este tipo de juicios; finalmente se incorpora la facultad de aprobar el asenso de Generales del Ejército, propuestos por el Ejecutivo.

Desde esa época, el Senado de la República se constituye en juzgador público de aquéllos que fueren acusados por la Cámara de Representantes.

Para dictar sentencia requieren de dos tercios de votos, con el fin de separar del cargo a la autoridad juzgada y remitir la causa a la Corte Suprema para su juzgamiento.

Reformas De 1834

La Reforma Constitucional de 1834 no difiere de las anteriores, en la manifestación de sus principios; se mantiene la forma republicana, popular,

---

[24] Compromisario: Persona en quien otras delegan facultad para que concierte, resuelva o efectúe alguna cosa. Representante de los electores primarios para votar en elecciones de segundo o ulterior grado. Manuel Ossorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Heliazsta S.R.L., Buenos Aires, 1974.

[25] "Infamia: Es una expresión que, en sentido jurídico, ha perdido su actualidad, por lo cual cabe afirmar que sólo tiene un valor puramente histórico. Posiblemente, la expresión comentada, solo subsista en algunas legislaciones y al solo efecto de calificar de infamantes a ciertas penas, todavía subsistentes, como la degradación, la muerte en la horca y los trabajos forzados." Manuel Ossorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Heliazsta S.R.L., Buenos Aires, 1974.

representativa y unitaria de gobierno y la idea de soberanía, vinculada a la nación.

En cuanto a la conformación del Poder Legislativo y el procedimiento de este poder, no existe mayor variación y se mantienen los términos del texto de 1831, exceptuando que las reuniones de Congreso se realizarán cada dos años; ambas Cámaras se reunirán en Congreso para examinar y aprobar tratados públicos y concordatos celebrados por el Poder Ejecutivo; y la iniciativa de leyes, por parte de la Cámara de Representantes y la Cámara de Senadores, se especifican en artículos separados.

Reforma De 1839

El texto constitucional de 1839, con las reformas pertinentes, está estructurado de manera más precisa. Los fundamentos básicos de los textos anteriores sufren modificaciones en la libertad y la independencia de Bolivia, así como la inalterabilidad de su nombre, el Congreso no podrá reformarlos, mantiene la forma popular representativa y la soberanía como una expresión de la nación.

Se suprime la Vicepresidencia de la República y se establece la responsabilidad del Presidente por todos los actos de su administración. Se reitera la existencia de un Congreso compuesto de de dos Cámaras, una de Representantes y otra de Senadores y, por primera vez, se incorpora la nomenclatura de Poder Legislativo y se establece que los representantes representan a la nación y no al departamento o provincia que los nombra.

A diferencia de los otros textos que consignaban meses de trabajo, en esta reforma, por primera vez, se incorpora la duración de sesiones por día y la diferenciación de sesiones ordinarias con las de prórroga [26].

Las sesiones ordinarias tendrán una duración de sesenta días y podrán ser prorrogadas hasta noventa, a juicio del mismo Congreso, vale decir, las de prórroga serán de 30 días.

La elección de diputados, en proporción a cierto número de habitantes, tiene una variación respecto a la Constitución Bolivariana, cambia la exigencia para la fracción, de 20.000 personas a 12.000. Igualmente, la

[26] Prórroga: Concesión de un plazo mayor, antes de que expire. Prosecución de un estado de cosas. Ampliación jurisdiccional a personas o casos, distintos de los iniciales. Manuel Ossorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Heliazsta S.R.L., Buenos Aires, 1974.

exigencia de tener un capital de seis mil pesos baja a tres mil pesos o una renta de cuatrocientos pesos anuales.

Se agrega, a las atribuciones de los diputados, la facultad de elegir a los jueces de letras de la República, de entre los propuestos por los Concejos Municipales, y proponer una terna al Senado, para Fiscal de la Corte Suprema.

Para el Senado varía la edad, es preciso tener al menos 30 años de vida para ser Senador, no debe ser empleado público a sueldo, fijo ni eventual (para este caso se establece una excepción a uno de los tres senadores, que podrá ser empleado pero que no sea Ministro de Estado, de la Cortes Suprema ni Prefecto); el capital se reduce, de doce mil a cuatro mil pesos, y la remuneración a la profesión se fija en, al menos, ochocientos pesos al año; el requisito de residencia, de 10 años en el anterior texto, es reducido a cuatro años, con la excepción de quienes estuvieron ausentes al servicio de la República.

La decisión sobre las acusaciones, en contra del Presidente de la República, Ministros de Estado y Ministros de la Corte Suprema, requerirá de dos tercios de los votos de los senadores presentes.

La elección de los Ministros de la Corte Suprema se efectuaba de entre los candidatos propuestos por los Concejos Municipales, no se especifica si a través de terna o nómina.

La reunión de ambas Cámaras se produce, con atribuciones para admitir o negar la renuncia o excusa del Presidente de la República, entre otras. Para efectuar una sesión secreta de Congreso debe contarse con dos tercios de votos de los miembros, no especifica si del total de los miembros o de los asistentes.

El artículo 40º constitucional, a la letra dice: “Los senadores y representantes tienen el carácter de tales por la Nación, y no por la provincia o departamento que los nombre: no recibirán órdenes, ni instrucciones de las asambleas electorales, ni de otra cualquier corporación.”

Esta prohibición es clave en el carácter que asume el mandato del parlamentario. Por primera vez se establece una diferencia explícita entre lo que es la delegación corporativa y la representación nacional, de ahí que rompe la relación de representación por delegación e incorpora la

ficción jurídica de la representación nacional, por la que el parlamentario tiene responsabilidad con la nación en su conjunto y no con una fracción de ella.

Se permite, a un ciudadano, la doble candidatura a diputado y a senador, empero, la norma le obliga a optar por el senado.

Se reconoce el derecho a su renuncia.

En cuanto a la inmunidad parlamentaria, que era genérica en el anterior texto, ésta es redactada con mayor precisión, estableciendo que ningún diputado (no menciona al senador aunque se asume que también la decisión es válida para ellos) podrá ser preso ni perseguido por causa criminal. Durante el receso parlamentario se suspende la inmunidad otorgada y su vigencia tiene una temporalidad limitada.

En cuanto a la materia, ésta se extiende también a materia civil y el plazo hasta de treinta, después de cerradas las Cámaras.

En cuanto a las atribuciones y restricciones comunes, se les faculta a darse los reglamentos necesarios para su régimen interior; se fija un plazo máximo de ocho días, subsiguientes a la apertura de sus sesiones, para que el ejecutivo presente al Congreso el estado general de gastos hechos en el año anterior; y se les permite crear nuevas provincias y cantones.

No se podrán dispensar de los trámites y formalidades, excepto cuando un proyecto sea declarado urgente por dos terceras partes de los votos de la cámara respectiva; la declaratoria será remitida a la otra cámara, que discutirá si es conveniente dispensarse de los trámites y formalidades exigidas.

El quórum establecido, para el funcionamiento de las cámaras, es de dos tercios del total de sus miembros; las sesiones no pueden ser suspendidas por más de dos días ni emplazarse a otro lugar sino de común acuerdo (decisión que se incluye en el texto constitucional por la inestabilidad política del país de la época); se incluye la prohibición de delegar atribuciones, señaladas por la Constitución, a otro poder o asignarle al Ejecutivo facultades extraordinarias.

Reforma De 1843

La reforma de 1843 no incorpora modificación alguna sobre los principios sobre los que se asienta el Estado y el gobierno, empero, produce cambios, centralizando el poder en manos del Poder Ejecutivo.

En el tratamiento del Poder Legislativo, se incorpora que las dos cámaras son co-legisladoras, seguramente, con el propósito de evitar confusiones de cuál de ellas tienen primacía respecto a la otra y establecer niveles de igualdad indubitables entre ambas.

En este texto, el perfil del Poder Legislativo es cada vez más explícito en sus funciones legisladoras al darle la exclusiva potestad de dictar, interpretar y derogar leyes.

El papel interpretador de la norma, por parte del parlamento, es fundamental porque evita, por lo menos en teoría, interferencias y afectaciones al principio de independencia de los poderes del Estado, y que los detentadores del poder político cometan arbitrariedades.

Con la creación de los Estados-nación europeos, éstos retornaron a la escrituralidad del Derecho, durante el siglo XIX. Previamente, estuvieron parcialmente dominados por las costumbres locales.

“El gran resultado de este proceso de escrituralidad fueron las grandes codificaciones, la más importante y la primera de ellas fue la civil, para luego adoptar este criterio con constituciones escritas, siguiendo la línea abierta por la revolución norteamericana” [27].

“Es la modernidad la que desarrolla la interpretación crítica de los libros normativos. En los siglos XVIII y XIX se desarrolló, de manera sistemática, “la hermenéutica crítica por contraste con la simple exégesis o comentario de los textos” [28].

En general, la interpretación es un camino “para aplicar la norma general y abstracta a los casos concretos y particulares que son, en definitiva, los que interesa resolver” [29]. Este proceso tiene dos fases, aunque el texto constitucional hace referencia sólo a la fase formal:

---

[27] Gutiérrez Gantier, Germán Leccionario de Derecho Constitucional, Instituto de la Judicatura, Sucre, 2003, Formato Digital.
[28] López Medina Diego Eduardo, Interpretación Constitucional. Bogotá, 2002.
[29] Rodríguez Grez Pablo. Teoría de la Interpretación Jurídica. Edimpres Ltda. Santiago de Chile. 1990.

a. **Fase formal:** Destinada a determinar el sentido y alcance de la norma, es decir, su verdadero significado. Ésta es una fase cuyo propósito se limita a descubrir el contenido de la norma.

En la interpretación formal de la norma, a decir de Rodríguez Grez, se recurre a las siguientes formas de interpretación:

- **Sentido literal:** Cuando es oscura, la norma debe interpretarse en su sentido literal, dando a las palabras su sentido, las mismas que pueden ser de uso corriente, de uso legal o tener un carácter técnico.
- **Elemento histórico:** Es la reconstrucción del proceso formativo de la norma, en esta forma de interpretación no sólo se tomará en cuenta su gestación sino también las circunstancias históricas en las que fue elaborada.
- **Elemento lógico:** Difiere del anterior porque éste recurre a la intención, al espíritu de la norma. Acá se trata de "descubrir la armonía entre el texto de la norma y su propósito e intención..." [30]
- **Elemento basado en el espíritu general de la legislación:** Todo ordenamiento jurídico está basado en principios generales de Derecho, estos principios son los que inspiran al sistema normativo, lo que implica un conocimiento profundo del mismo.
- **Elemento de equidad:** "Es un sentido intuitivo de la justicia aplicada a un caso o situación concreta, con prescindencia del derecho positivo" [31].

Esta facultad, de ser el intérprete auténtico de la Constitución, le da al parlamento un poderoso instrumento, no utilizado adecuadamente, que rompe visiones obsoletas y egocéntricas, prevalecientes hasta nuestros días.

El Legislativo ya no se reúne anualmente sino cada dos años en la Capital de la República y las sesiones ordinarias duran 100 días.

En las atribuciones del Congreso se incorpora la facultad de fijar los puntos sobre los cuales deba recaer la reforma de la Constitución, que hoy se expresa en la dictación de una ley de necesidad de reforma.

Las referencias a la Cámara de Representantes no sufren ninguna modificación.

[30] Rodríguez Grez Pablo. Teoría de la Interpretación Jurídica. Edimpres Ltda. Santiago de Chile. 1990.
[31] Rodríguez Grez Pablo. Teoría de la Interpretación Jurídica. Edimpres Ltda. Santiago de Chile. 1990.

En el Senado se modifica la edad habilitante, a treinta y cinco años; su composición varía y se establece el número de tres senadores por cada de departamento, uno por Tarija y otro por Beni, más uno por el distrito de Litoral de Cobija; en cuanto a la inmunidad, ésta sufre una variación de tiempo, los representantes no podrán ser arrestados ni procesados treinta días antes de iniciadas sus sesiones.

Reforma De 1851

La Reforma de 1851 tiene una modificación en la organización de la Constitución, pues inicia su redacción con el reconocimiento del derecho público de los bolivianos y no por los principios que hacen al Estado mismo.

Novedosamente, se incorporan las cualidades de inalienabilidad [32] e imprescriptibilidad [33] del principio de soberanía.

De igual modo y por primera vez, se incorporan los principios de separación e independencia de los poderes del Estado, calificándola como la primera y esencial condición del gobierno.

Las sesiones ordinarias durarán sesenta días, prorrogables por igual tiempo.

Se establece una diferencia en cuanto a la votación de las leyes, se entiende que, para las ordinarias, el voto será de mayoría absoluta y, en un segundo caso, dos tercios para aquéllas que dispone la Constitución (por ejemplo, en la calificación de necesidad para la enmienda o adición de los artículos de la Constitución).

Al Congreso se le otorgan facultades de investir atribuciones extraordinarias al Poder Ejecutivo para el restablecimiento del orden y la paz.

Se determina que la elección del Presidente de la República debe efectuarse por voto secreto.

---

[32] Inalienabilidad: Cualidad de lo que por naturaleza o ley no cabe enajenar, transferir a otro. Manuel Ossorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Heliazsta S.R.L., Buenos Aires, 1974.

[33] Imprescriptibilidad: Con relación a los derechos y a las acciones, se dice que son imprescriptibles los que no extinguen por el transcurso del tiempo sin ejercerlos. Como norma general, todos los derechos y acciones son imprescriptibles, salvo que la ley expresamente determine lo contrario. Manuel Ossorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Heliazsta S.R.L., Buenos Aires, 1974.

Vinculada con la anterior facultad, se impone la prohibición de que el Congreso pueda, en ningún caso, autorizar al Poder Ejecutivo la suspensión de los Poderes Constitucionales.

La composición de la Cámara de Senadores, nuevamente, sufre una modificación al aumentarse a dos el número de senadores por Tarija y establecerse la edad habilitante de treinta años y la duración de su mandato en cuatro años.

En cuanto a la Cámara de Representantes, se establece la relación de un representante por cada treinta mil personas y una fracción de veinte mil.

Reforma De 1861

La Reforma de 1861 mantiene la forma representativa de gobierno. El Poder Legislativo sufre una reforma, en su composición, al conformarse una sola Asamblea compuesta por diputados y, accesoriamente, por un Consejo de Estado.

Para el caso de otorgamiento de licencia para juzgamiento, en caso de no estar la Asamblea reunida, la licencia se obtendrá del Consejo de Estado.

Sus sesiones empiezan el 6 de agosto y duran sesenta días útiles, la prórroga de sesiones no se establece con un plazo sino de acuerdo a los temas a ser tratados, situación que se asemeja más a lo que sería una sesión extraordinaria.

Una atribución importante es la averiguación de las infracciones a la Constitución, por medio de comisiones. En este texto la Comisión es reconocida constitucionalmente y con fines específicos.

Sus atribuciones crecen a 27, debido a que no tiene que compartir las mismas ni con un Congreso ni con un Senado.

Consejo De Estado

El Consejo de Estado tiene facultades, fundamentalmente, legislativas y una suerte de control de la constitucionalidad de las leyes. Está compuesto por quince Consejeros, de los cuales por lo menos siete serán diputados y los demás nombrados por mayoría absoluta de ciudadanos que tengan las calidades exigidas para diputados.

Reforma De 1868

En la Reforma de 1868 no existe variación respecto a los principios representativos y republicanos, se suprimen las cualidades de soberanía.

Disuelve el Consejo de Estado y se repone la composición del Poder Legislativo con dos Cámaras, de senadores y de representantes.

La inviolabilidad del representante nacional tiene una variación, mientras las cámaras no estén reunidas, el diputado sorprendido en delito in fraganti será arrestado en su propia casa.

El Poder Ejecutivo convocará, cada dos años, a reunión de las Cámaras en la ciudad de Sucre, a sesiones ordinarias de sesenta días prorrogables a noventa.

Se otorga, a la Corte Suprema, iniciativa legislativa para presentar proyectos, únicamente en materia de legislación y administración de justicia.

En este punto se entremezclan facultades del legislativo con procedimiento legislativo, por lo que se suprime el capítulo correspondiente.

Se disminuye a diez días, el plazo del Ejecutivo para observar un proyecto de ley.

Las Cámaras, reunidas en Congreso, no incorporan ninguna facultad diferente o novedosa a las que se tenían en Congresos anteriores.

La regulación de requisitos para ser Senador o Representante y la determinación del número de sus miembros se deriva a la ley electoral.

Reforma De 1871

La Reforma de 1871 ratifica, para Bolivia, la condición de República democrática y representativa, y reponen las cualidades de la soberanía, empero, se suprime la expresión República única e indivisible, con lo que queda en evidencia la influencia de los federalistas.

Al igual que en la Reforma de 1861, el Poder Legislativo está integrado por una Asamblea y, accesoriamente, por un Consejo de Estado.

La inmunidad parlamentaria tiene una nueva modificación en el caso de delito in fraganti, consistente en la posibilidad de aprehender a un parlamentario a condición de obtenerse la licencia legislativa dentro de veinticuatro horas, caso contrario lo hará el Consejo de Estado en el mismo término.

El artículo 39º constitucional incorpora, con mayor precisión, dos facultades propias del parlamentario, la de fiscalización y la de gestión.

Las gestiones serán convocadas, cada dos años, con una duración de noventa días útiles prorrogables.

Las atribuciones de la Cámara de Representantes y el Consejo de Estado tienen características similares, excepto que El Consejo de Estado será integrado por nueve diputados nombrados por dos tercios de votos de la Asamblea.

De igual manera, se mantienen, al igual que en la Reforma de 1861, las facultades para la formulación y promulgación de las leyes y resoluciones de la Asamblea.

Reformas De 1878

La Reforma de 1878 es una expresión del pensamiento liberal, predominante en la época. Enmarca sus disposiciones en los principios democráticos, determina con precisión el régimen unitario del Estado y la forma de gobierno democrática representativa.

Se reponen las Cámaras de Diputados y Senadores en el Poder Legislativo. Sus sesiones, nuevamente, son anuales con duración de sesenta días útiles, prorrogables hasta noventa.

Otorga al Poder Ejecutivo la facultad de convocar a Congreso Ordinario en otro lugar que no sea la capital de la República.

El quórum para el funcionamiento de las cámaras será la mayoría absoluta de sus miembros.

Se restablecen las atribuciones separadas, por un lado las del Congreso, por otro las de la Cámara de Diputados y, finalmente, las de la Cámara de Senadores.

Entre las atribuciones del Congreso se incorpora una, referida a la capacidad de dirimir, por dos tercios de los votos de la totalidad de sus miembros, los conflictos de competencias que se susciten en el Congreso, en el Ejecutivo y en la Corte Suprema, y mayoría absoluta cuando ésos se susciten entre los poderes o entre las Cortes de Distrito y la de casación.

En el Capítulo de la Formación y Promulgación de las leyes y resoluciones del Poder Legislativo, se precisa, cada vez de manera más rigurosa, la facultad fiscalizadora, incorporando reglas y categorías, propias del Derecho Parlamentario, como la censura [34] dirigida a los Ministros de Estado, con el fin de obtener una modificación de las políticas gubernamentales.

En este caso no se establece qué sucede si se opera la censura, con lo que se aproxima al régimen parlamentario.

Se menciona a la figura del Vicepresidente, empero, no se contempla la base normativa específica de esta autoridad.

Reformas De 1880

La Reforma de 1880, sancionada por la Convención Nacional reunida en La Paz, tenía encima el peso de la reciente contienda bélica con Chile. Ha sido considerada la más importante porque "… a su amparo se consolidaron las instituciones patrias, se organizaron y consolidaron." [35]

Su vigencia fue de larga duración aunque se la reformó varias veces, tiene un mejor orden y estructuración que las anteriores. Pese a los avatares de la vida política nacional, tuvo vigencia plena y fue respetada hasta 1938, fecha en la que se reformó con importantes incorporaciones.

Ratifica la decisión de Bolivia de constituirse en república unitaria y adopta para su gobierno la forma democrática representativa.

Una de las reformas más importantes fue la creación de una segunda vicepresidencia, ambos vicepresidentes serían elegidos, igual que el Presidente, debiendo ser bolivianos de nacimiento.

[34] Censura: Acción parlamentaria, a través de la cual se ejerce la función fiscalizadora del parlamentario a las políticas y decisiones tomadas por miembros del Poder Ejecutivo, con el propósito de lograr el cambio de las mismas o simplemente objetarlas políticamente.
[35] Ciro Félix Trigo, Constituciones de Bolivia, Editora Atenea, La Paz, 2002.

Las funciones encomendadas al primer vicepresidente, mientras no ejerza el Poder Ejecutivo, es la de Presidente del Senado sin perjuicio de que elija a su Presidente. Esta función del Vicepresidente ha tenido duración a lo largo de toda la vida republicana de Bolivia y condensa los avances incorporados en los textos anteriores.

Se consolida el sistema bicameral, sus sesiones se consolidan en sesenta días útiles, prorrogables a noventa; se mantiene invariable la posibilidad de que las cámaras realicen reuniones ordinarias y extraordinarias; continúa la posibilidad de que los diputados y senadores puedan ser nombrados para diversas funciones, del Ejecutivo y del servicio exterior, sin que pierdan su mandato; existe la prohibición de admitir empleos cuyo nombramiento y remoción dependan del Poder Ejecutivo; la prohibición de que empleados civiles, eclesiásticos y militares, cuyo nombramiento y remoción dependan del Ejecutivo, puedan ser diputados o senadores; se ratifica la inviolabilidad por las opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones y se mantiene la inmunidad parlamentaria en materia penal y civil, a condición de que sea dentro de los sesenta días antes de la reunión de Congreso y no exista previa licencia de la Cámara a la que pertenecen.

Se consolidan, en las catorce atribuciones del Poder Legislativo, las funciones básicas del parlamentario, legislar, fiscalizar y gestionar.

En las atribuciones del Congreso se ajusta, de mejor manera, la forma de dirimir el conflicto de competencias entre el Ejecutivo y la Corte Suprema, a través de dos tercios de votos, y por mayoría absoluta en el que se suscite entre los poderes señalados o entre las Cortes de Distrito y la de Casación.

La Cámara de Diputados se compone de diputados elegidos directamente, por simple pluralidad de sufragios, pudiendo ser boliviano de nacimiento o naturalizado con cinco años de residencia fija en el país más una renta anual de cuatrocientos bolivianos; la duración de su mandato es de cuatro años, renovándose la mitad en cada bienio.

La Cámara de Senadores se compone con dos senadores por cada departamento, para ser Senador se requiere la edad de 35 años, ser boliviano de nacimiento o naturalizado y tener una renta de ochocientos bolivianos. La duración de su mandato es de seis años, pudiendo ser reelegidos indefinidamente. Ante acusación efectuada, por la Cámara de

Diputados, en contra del Presidente de la República y Vicepresidente, los Ministros de Estado, Ministros de la Corte Suprema y Agentes Diplomáticos, el Senado definirá si ha lugar o no a la acusación propuesta y pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema y se constituirá en tribunal juzgador en el caso de Ministros de la Corte Suprema, con dos tercios de los votos de los miembros presentes.

Reforma De 1938

La Reforma de 1938 se produjo bajo los efectos dolorosos de la concluida Guerra del Chaco. La Convención Nacional, convocada para el efecto, inauguró sus sesiones en 1938, declarando la vigencia de la Constitución de 1880 y todas sus reformas, pudiendo la Convención Nacional sustituirla, reformarla o modificarla sin sujetarse a los procedimientos establecidos en esa Constitución.

Este texto hace varias modificaciones de importancia, con la incorporación de regímenes acordes con el constitucionalismo social. Mantiene la forma de gobierno democrática representativa, sobre la base de la coordinación e independencia de los poderes del Estado, por lo que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes. El Poder Legislativo mantiene su estructura bicameral, sus sesiones durarán 60 días útiles, prorrogables hasta 90.

Se puede reunir en otro lugar que no sea la Capital de la República y mantiene las reuniones ordinarias y extraordinarias del Congreso.

El quórum, para el funcionamiento de las Cámaras, es de la mayoría absoluta de sus miembros a un mismo tiempo y en el mismo lugar. Se mantienen las prerrogativas [36] y las prohibiciones, al igual que la inmunidad, en el sentido más amplio, pues un parlamentario no podrá desde el día de su elección hasta la finalización de su mandato, sin discontinuidad, ser acusado, perseguido o arrestado en ninguna materia, si la Cámara a la que pertenece no le da licencia, y son inviolables en todo tiempo por las opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones.

Las limitaciones para ser elegidos parlamentarios no incluyen a los catedráticos de la universidad, los que pueden cumplir ambas funciones sin ser incompatibles.

---

[36] Prerrogativa: Facultad singular. Privilegio. Manuel Ossorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Heliazsta S.R.L., Buenos Aires, 1974.

El Vicepresidente, en su calidad de Presidente del Congreso, tiene las mismas prerrogativas [37] acordadas para Senadores y Diputados.

Se mantiene la facultad fiscalizadora, a través de representaciones a los funcionarios del Poder Ejecutivo, para el cumplimiento de las disposiciones legales, y la facultad de gestión, representando las necesidades y medios de mejora de los distritos electorales.

Cuando un ciudadano fuere elegido Senador y Diputado, aceptará el mandato que él prefiera, procederá de la misma forma si fuera elegido, Senador o Diputado, por dos distritos o departamentos.

Los parlamentarios pueden ser reelectos y sus mandatos son renunciables, las sesiones son públicas y sólo podrán ser secretas cuando dos tercios de sus miembros así lo determinen.

Las atribuciones del Poder Legislativo son señaladas en 19 puntos, de los que sobresale, por supuesto, la capacidad legislativa, la imposición o supresión de contribuciones de cualquier clase o naturaleza, las contribuciones tendrán una vigencia de sólo quince meses; la facultad de autorizar la contratación de empréstitos, el reconocimiento de deudas y el modo de cancelarlas; la creación de nuevos departamentos o provincias y sus límites; la creación de puertos, de establecer aduanas; conceder subvenciones o garantías de interés para la construcción de ferrocarriles, canales, carreteras y demás empresas de vialidad; permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República; crear y suprimir empleos públicos y fijar emolumentos; decretar amnistía por delitos políticos, conceder indultos; aprobar o rechazar tratados internacionales; autorizar la enajenación de bienes nacionales, departamentales, municipales, universitarios y todos los que sean de dominio público; autorizar al Ejecutivo la adquisición de bienes inmuebles; ejercer el derecho de influencia diplomática sobre actos no consumados o compromisos internacionales del Poder Ejecutivo; aprobar o reprobar, anualmente, los gastos de la administración, y, nombrar Ministros de la Corte Suprema.

El Congreso de la República tiene cinco atribuciones: calificar las credenciales de sus respectivos miembros, que no hubieran sido

[37] Prerrogativas del parlamento: Las asambleas representativas gozan, por lo general, de las siguientes prerrogativas: 1) autonomía económica; 2) autonomía administrativa; 3) autonomía normativa; y 4) autonomía política. Su carácter soberano no admite la injerencia o las presiones de otros órganos del Estado, aunque suele ocurrir que, en el complicado juego de las relaciones de poder, las asambleas se vean condicionadas, sobre todo por el Poder Ejecutivo. Lo que no debe alarmarnos porque es en ese intercambio de muestras de poder donde se pone de relieve el principio de separación y equilibrio de poderes. Raúl Chanamé Orbe, Diccionario de Derecho Constitucional, Editorial Praxis, Lima, 2000.

demandadas ante la Corte Suprema; dictar su reglamento y corregir sus infracciones; separar temporal o definitivamente a cualesquiera de sus miembros por faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones, con el acuerdo de dos tercios de votos; ordenar el pago de sus presupuestos y atender todo lo relativo a su economía y policía.

Las Cámaras se reunirán en Congreso para: inaugurar y cerrar sus sesiones; verificar o designar las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República y recibir su juramento; considerar las leyes vetadas por el ejecutivo; considerar los proyectos de leyes que no lo fueron por la Cámara revisora, en el plazo de treinta días; dirimir conflictos de competencias y designar Vocales del Consejo de Educación.

Los diputados serán elegidos, directamente, por el pueblo y por simple pluralidad de sufragios, la ley fijará su número, duran en sus funciones cuatro años.

En cuanto a sus requisitos no hay mayor variación.

Sus atribuciones específicas son: acusar, ante el Senado, al Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros de Estado, Magistrados de la Corte Suprema y Agentes Diplomáticos, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, y, elegir a Magistrados de la Corte Suprema de la terna propuesta por el Senado.

En el Senado se elegirán a tres Senadores por departamento, los requisitos para serlo, en general, se mantienen y duran en sus funciones seis años.

Tiene nueve atribuciones específicas: tomar conocimiento de las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados contra los funcionarios, indicados líneas arriba, el Senador simplemente de limitará a resolver si ha o no lugar a la acusación, si se decide afirmativamente se suspenderá de su empleo y lo pondrán a disposición de la Corte Suprema para que lo juzguen de acuerdo a las leyes; juzgará, en única instancia, a los Ministros de la Corte Suprema; rehabilitará a bolivianos que hubieran perdido la calidad de ciudadanos; permitirá la admisión de empleos, títulos o emolumentos de gobierno extranjero; considerará las ordenanzas municipales; decretará honores públicos; propondrá ternar a la Cámara de Diputados para la elección de magistrados de la Corte Suprema; propondrá ternas al Presidente de la República para la elección de Contralor General [38] y Fiscal General de la República.

---

[38] Se aprueban normas referentes a la Contraloría de la República en el Referéndum de 1931 y las incorporan a la Constitución mediante Decreto Ley de 23 de febrero de 1931, dictado por la Junta Militar de Gobierno.

Reforma De 1945

La Reforma de 1945 incorpora temas de importancia (como el de otorgar el voto a las mujeres para la formación de las municipalidades). En cuanto a los principios básicos estos se mantienen inalterables.

El periodo presidencial y vicepresidencial se fija en seis años.

El Poder Legislativo no sufre mayores modificaciones en sus atribuciones, excepto en la facultad de imponer contribuciones de cualquier clase o naturaleza, suprimir las existentes y determinar su carácter nacional o departamental, así como decretar los gastos fiscales, a iniciativa del Poder Ejecutivo.

En el Congreso, cada cámara nombrará una comisión calificadora de credenciales, compuesta por cinco miembros elegidos por el sistema de lista incompleta, tres por mayoría y dos por minoría; se suprime la intervención de la Corte Suprema en el conocimiento de los litigios político-electorales.

Será en sesión de Congreso donde se sustancien los juicios de responsabilidades en contra del Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros de Estado y agentes diplomáticos, en reemplazo de la Cámara de Diputados.

Reformas De 1947

Las Reformas de 1947 fueron motivadas, como es habitual, por la turbulenta vida política nacional. La Junta de Gobierno, en 1946, dejó en suspenso la Constitución y declaró vigente la normativa secundaria, un Estatuto de Gobierno. Recién en 1947, se declaró vigente la Constitución de 1945, sin perjuicio de las reformas que sancione el Congreso Extraordinario convocado.

No existen cambios mayores en la manifestación de principios.

En las atribuciones del Poder Legislativo, se establece la facultad de imponer contribuciones sin la intervención obligatoria del Poder Ejecutivo.

El Congreso señala que la invalidez de las credenciales de sus miembros sólo podrá ser demanda ante la Corte Suprema, cuyo fallo será irrevisable.

Se suprimen los plazos en la consideración de los proyectos de ley que no fueron tratados por la cámara revisora.

La Cámara de Senadores podrá elegir, a Magistrados de Cortes de Distrito, por mayoría absoluta, de ternas propuestas por la Corte Suprema; se incorpora la facultad de aceptar o negar los ascensos propuestos por el Poder Ejecutivo a Generales y Coroneles del Ejército; se restituye, en el Senado, la facultad de la naturalización honorífica en casos excepcionales.

Reformas De 1961

Las Reformas de 1961 no se producen, inmediatamente declarada la victoria de la Revolución de 1952, sino después de 9 años de transcurrida, cuando ya estaba en franca declinación. Recién, entonces, se constitucionalizan varios de sus postulados y conquistas que, anteriormente, fueron consolidados por la vía del Decreto Supremo.

Pese a tener, la Revolución del '52, un contenido altamente social, los principios republicanos y liberales se mantienen intactos, se incorporan nuevos deberes ciudadanos, se suprime el requisito de saber leer y escribir para votar; se incorpora, en el texto constitucional, a los partidos políticos como intermediarios entre el Estado y la sociedad civil, y se garantiza la representación de minorías.

Se define que el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por ley.

El Poder Legislativo reside en el Congreso Nacional y está compuesto por dos Cámara, la de Diputados y la de Senadores; no existen mayores variaciones en cuanto a sus prerrogativas, prohibiciones, requisitos y atribuciones.

Se incorpora la Comisión Legislativa, que es una instancia compuesta por cinco Senadores y nueve Diputados. Funciona mientras dure el receso anual del Congreso Nacional, es presidida por el Presidente Nato del Congreso y, en la prelación, está primero el Presidente del Senado y luego el Presidente de la Cámara de Diputados.

Sus atribuciones están expresadas en: advertencias a los poderes públicos, elaboración de proyectos para su consideración por las Cámaras; facultad para autorizar al Poder Ejecutivo, por dos tercios de votos, para que dicte

Decretos Supremos con fuerza de ley y que tendrán vigencia mientras no sean modificados por las cámaras; mientras dure el receso, aprobar provisionalmente el Decreto de estado de sitio o de su prolongación; cesa en sus funciones en la primera sesión del Poder Legislativo, presentando su informe en las primeras sesiones.

Reformas De 1967

La Reforma de 1967 es redactada por la autoproclamada Asamblea Constituyente, en la pretensión de consolidar la Revolución Restauradora de 1964.

En lo sustancial, y a diferencia de lo dicho en el texto constitucional de 1961, se establece que “el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y de las demás autoridades creadas por ley”.

Estableciendo una concepción rígida y restringida de la representación, en que la participación ciudadana directa está totalmente negada, y excluida la posibilidad de la toma de decisiones directas por parte del elector.

Se incorporan varios institutos importantes (como el amparo constitucional); la regla de la irretroactividad de la ley es relativizada con excepciones en materia social y materia penal.

El Vicepresidente de la República, cumple las funciones de Presidente Nato del Congreso y del Senado.

En referencia a la Cámara de Diputados, la elección de sus miembros será por simple pluralidad de sufragios y con representación proporcional de las minorías.

La contravención de las prohibiciones establecidas, para los parlamentarios, implica pérdida de mandato. La ley fijará el número y sistema de la elección de los diputados titulares y suplentes; se establece la renovación total de los diputados.

Se establece un sistema novedoso de composición del Senado, con la elección de tres senadores por departamento, elegidos por voto universal, dos por mayoría y uno por minoría; se reduce su mandato de seis a cuatro años, cambiando, de esta forma, el sistema anterior de elección, que era por lista completa y simple mayoría.

Reforma De 1994

La Reforma de 1994 se produce en medio de profundos cambios en el mundo y de la revalorización del liberalismo. Se implementan reformas estatales, en búsqueda de reducir el tamaño de los Estados y dar un mayor protagonismo a la iniciativa privada.

El escenario de crisis económica internacional, que parte desde los '80, perfila un rol diferente al Estado interventor; las reformas implementadas en la generalidad de los países, dentro de la construcción de la democracia, son en algunos casos parte de su proceso de recuperación o reinstauración y, en otros, punto importante de partida inaugural de un nuevo sistema político.

Estas reformas han tenido dos momentos importantes, traducidos en reformas estatales de primera y segunda generación [39], cuyo componente central y genérico se traduce en ciertas características.

Reformas Estatales de Primera Generación.- Se caracterizan por:

- Reducción del peso del sector público en la economía.
- Achicamiento del Estado.
- Implementación de normas que sustituyan a las decisiones políticas discrecionales.
- Organismos monetarios protegidos de presiones políticas.
- Privatización, desregulación, desmonopolización, desconcentración y descentralización.
- Apertura a la economía mundial.

Reformas Estatales de Segunda Generación.- Se caracterizan por:

- Reconstrucción institucional del Estado.
- Profundización de la democracia.
- Optimización de prestaciones públicas como la salud, educación, seguridad, justicia, etc.
- Nuevos límites entre lo público y lo privado.
- Seguimiento de los procesos de integración regional.
- Recuperación del concepto de seguridad democrática. [40]

[39] Gutiérrez Gantier, Germán, Leccionario de Derecho Constitucional, Instituto de la Judicatura, Sucre, 2003, Formato Digital.
[40] Estévez Alejandro, Calle Fabián, El institucionalismo ingenuo: las reformas del Estado de "segunda generación".

En este marco se produce la reforma, por lo que una de las incorporaciones sobresalientes, en la parte dogmática constitucional, es la visión de que Bolivia no es uniforme ni homogénea, por el contrario, es heterogénea (característica que mereció ser reconocida constitucionalmente), en esta línea se incorporan los atributos multiétnico y pluricultural, vale decir, se incorpora el factor de diferencia y a la vez se pretende establecer otro de cohesión, en el enunciado "fundada en la unión y solidaridad de todos los bolivianos."

Esta caracterización de Bolivia tiene consecuencias posteriores en la incorporación de la pluralidad política, económica, cultural, jurídica y lingüística, que encuentra su mayor despliegue, conceptual e institucional, en la Constitución de 2009 con la instauración de una nueva forma de Estado: el Estado Plurinacional.

Los demás principios, de corte liberal, no son modificados, más bien reafirmados; se mantiene la fórmula de que el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes, que como ya se ha dicho es una visión que reafirma una manera de representación ortodoxa que, paradójicamente, excluye al ciudadano de la toma directa de decisiones.

Esta visión va en contrapelo de las políticas estatales de ese periodo, como la Ley de Participación Popular, que pone en práctica la democracia participativa e incorpora a sectores ciudadanos en la toma de decisiones políticas y económicas, en el ámbito municipal.

Por otro lado, se reconoce la ciudadanía desde los 18 años, lo que permite una mayor participación ciudadana en los procesos electorales y en la conformación de los órganos electivos del Estado.

La estructuración del Poder Legislativo no varía, se mantiene un Congreso Nacional compuesto de dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores.

La Cámara de Diputados tiene una modificación importante, en la forma de elección de sus miembros. Un cincuenta por ciento de ellos serán elegidos en circunscripciones uninominales, lo que significa que el ciudadano elige, de manera directa, a su diputado sin que este sea parte integrante de la lista que acompaña la candidatura Presidencial y Vicepresidencial, el otro cincuenta por ciento corresponde a la representación plurinominal.

Su mandato se amplía a cinco años y los candidatos deben ser propuestos por los partidos políticos.

Es evidente que esa forma de elección, de diputados uninominales, trata de responder a la crisis de representación que se había instalado en el sistema político nacional, con la pretensión de establecer un nexo más directo entre el representante y el representado.

Las atribuciones del diputado uninominal y del diputado plurinacional son las mismas.

En la función fiscalizadora, al parlamentario se le otorgan facultades para pedir informes verbales o escritos, con fines legislativos, de inspección o investigativos al Poder Ejecutivo; puede interpelar a los Ministros de Estado, individual o colectivamente, por mayoría absoluta de votos, la censura implica la renuncia de los ministros censurados, renuncia que podrá ser aceptada o rechazada por el Presidente de la República.

No existen mayores modificaciones en el Poder Legislativo.

La Comisión de Congreso se compone de nueve senadores y dieciocho diputados, con sus respectivos suplentes, que reflejen, en lo posible, la composición territorial del Congreso. Sus atribuciones se mantienen sin mayor modificación.

Reforma De 2004

La Reforma de 2004, en el Título Preliminar de las Disposiciones Generales, incorpora a la forma de gobierno democrática-representativa la cualidad de participativa, y el Estado asume la forma de social y democrático de derecho.

El Estado de Derecho, históricamente se contrapone al Estado despótico y dictatorial. Fueron autores alemanes, en la primera mitad del siglo XIX, quienes acuñaron este concepto, producto de varios hechos históricos significativos (como la Gloriosa Revolución del siglo XVII de los ingleses, los contenidos de la primera constitución escrita de Filadelfia, de 1787, y sin lugar a dudas, los valiosos aportes de la Revolución Francesa, en particular, la Declaración de 1789).

Históricamente, el surgimiento del Estado de Derecho es producto de la crisis del Estado Monárquico Absolutista, cuya existencia perduró hasta la Revolución Francesa de 1789.

El Estado Monárquico se caracteriza porque, por encima de la autoridad del rey, no había poder humano que se impusiera, entonces, el poder se concentraba en sus manos o en pocas manos, con una visión y práctica autoritaria de su manejo.

La derrota del Estado Monárquico Absolutista, producto de la Revolución Francesa, coincidió con la primera revolución industrial y “dieron origen a un nuevo tipo de sociedad: la sociedad capitalista, y a un nuevo tipo de Estado: el Estado Liberal-Burgués” [41].

El Estado Liberal tiene tres dimensiones [42]:

Dimensión Política, establece principios de gran significación para la humanidad, como el de la soberanía del pueblo, el derecho al voto, la democracia representativa, la división de los poderes del Estado y, sobre todo, el Estado de Derecho.

Dimensión Económica, el Estado sólo debe vigilar que las leyes del mercado se cumplan, por lo que no interviene ni activa ni positivamente; a partir de esta concepción se elabora la concepción negativa del Estado.

Dimensión Social, inicialmente, el Estado de Derecho Liberal no cuenta con esta dimensión, sólo empieza a tenerla producto de las incipientes luchas sociales del siglo XIX.

Surge, con mayor nitidez, una política social, en el propósito de frenar el avance del socialismo, con Bismarck en Alemania en 1880, que plantea las primeras leyes de seguridad social en el mundo: crea los seguros de enfermedad, de accidentes, de vejez y de invalidez, constituyéndose, de esta manera, en el mejor precedente al Estado Social de Derecho. Desde el punto de vista del Estado Liberal, éste se basa en los siguientes principios fundamentales:

a. **Individualismo:** Entendido desde dos puntos de vista:

- Individualismo concreto o vital, donde los individuos son seres singulares y, por lo tanto, heterogéneos y desiguales.
- Individualismo abstracto, el individuo no singular sino genérico, de lo que se deduce su igualdad y homogeneidad.

---

[41] Durán Víctor Manuel. Estado Social de Derecho, Democracia y Participación.
[42] Id.

Estos individuos por lo tanto tienen derechos fundamentales, considerados inalienables y anteriores al Estado, que se constituyen en una suerte de barrera contra las arbitrariedades del poder.

Las tres ideas básicas en las que se sustentan los derechos son: la libertad, la propiedad y la seguridad.

b. **Propiedad privada:** El artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano señala: "…derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, si no es en los casos en que la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija evidentemente y bajo la condición de una indemnización justa y previa”.

c. **División de poderes:** Se planteó con el fin de evitar la concentración abusiva de autoridad y lograr una administración más efectiva.

   Nuestra Constitución Política del Estado reconoce este principio en el artículo 12-I, que a la letra dice “El Estado se organiza y estructura su poder público, a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. La organización del Estado está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos.”

e. **Soberanía popular:** Es producto de largas luchas sociales y de la confrontación a regímen es cuyo poder estaba concentrado en un persona o un grupo de ellas. Después de la revolución francesa, su concepto ha variado, el mismo expresa básicamente autoridad suprema del pueblo, de ahí que el titular de la soberanía sea el pueblo, y a quienes se delega su ejercicio son los órganos de poder del Estado.

   Nuestra Constitución Política del Estado abrogada expresaba esta concepción y ha sido sustituida por una concepción diferente, señalada en su artículo 7° “La soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce de forma directa y delegada. De ella emanan, por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos de poder público; es inalienable e imprescriptible.”

f. **El principio de la autoridad de la ley:** Es un principio, contrario al absolutista, que sostiene que los actos de la autoridad están limitados por las leyes. Todo acto estatal debe ser un acto jurídico que emane

de una ley aprobada por el parlamento, lugar donde se expresa la voluntad popular.

Principios derivados del Estado de Derecho

a. **De la reserva legal:** Sostiene que la intervención a la libertad, a la propiedad y demás derechos de la persona sólo puede establecerse en virtud de la ley.

b. **Irretroactividad de la ley:** Primero, una ley tiene vigencia desde el momento de su promulgación y no debe tener ningún efecto hacia el pasado.

c. **Independencia de los jueces:** El juez debe ejercer su función jurisdiccional sin ningún tipo de injerencia, este principio es derivación de un otro, el de la división de los poderes del Estado.

d. **Jerarquía de las normas:** Una norma es válida en la medida en que ha sido creada por otra norma de carácter superior.

e. **Legalidad de la administración pública:** La administración pública actúa sobre la base de una ley preestablecida.

f. **La justicia constitucional:** Establece que los jueces son controladores del cumplimiento de la normativa constitucional, cuyo cumplimiento es obligatorio, tanto para los órganos del Estado como para los particulares.

Al igual que en los casos anteriores, la aparición del Estado Social de Derecho es producto de la convergencia de varios factores:

a. **La lucha de clases:** Los extremos niveles de sobreexplotación del proletariado, produjeron la lucha emancipadora del mismo, con el cuestionamiento del sistema, al que obligaron, en unos casos, a incorporar reformas importantes y, en otros, a establecer un nuevo sistema.

   En el primer caso se estableció el Estado Social de Derecho y, en el segundo, el Estado Socialista.

b. **La Revolución Mexicana:** Permitió que la Constitución de 1917 incorporara el reconocimiento de los derechos sociales de los trabajadores asalariados y los de los campesinos.

c. **La Constitución de Weimar:** En 1919 se aprobó, en Alemania, la Constitución de Weimar que estableció la obligación del Estado de satisfacer y cumplir con una serie de derechos sociales.

El Estado Social de Derecho tiene funciones determinadas, en tres ámbitos:

a. **En el campo político,** el Estado debe perfeccionar la democracia y hacerla más participativa.

   La democracia adquiere dos dimensiones interrelacionadas, una, como un método idóneo para la elección de gobernantes y, otra, entendida como la realización del principio de igualdad y libertad en la sociedad.

b. **En el campo económico,** el Estado debe cumplir la tarea de ser un ente regulador, de control del ejercicio de la libertad económica, de fomento de las actividades del sector privado y promotor del desarrollo integral de un país.

c. **En el campo social,** el Estado debe promover la cohesión social, conciliando los intereses del conjunto de la sociedad.

Los elementos del Estado Social de Derecho son:

a. **Concepción de los derechos fundamentales,** estos derechos se relacionan con los derechos económicos y sociales, incorporándolos a los textos constitucionales.

b. **Protección de los derechos fundamentales,** con el establecimiento de órganos específicos, mucho más activos, que defiendan las garantías constitucionales de posibles actos arbitrarios del Estado (es el caso de la Defensoría del Pueblo).

c. **Los Órganos del Estado,** el Ejecutivo adquiere una mayor relevancia frente al legislativo, de tal forma que los articuladores anteriores de esta relación, los partidos políticos, se han alejado de la sociedad, de ahí que la relación Sociedad-Estado ya no se intermedia, necesariamente, a través de los partidos sino, cada vez más, por los grupos de interés, devenidos en poder social.

d. **El Órgano Judicial,** se ha desarrollado de manera paulatina en dos grandes momentos; primero, por el control judicial de los actos

de la administración pública; segundo, el control de la constitucionalidad de las leyes.

Por lo anotado, se establece que, producto de la larga relación sociedad-Estado, ha surgido lo que se conoce como Estado de Derecho.

La doctrina moderna amplía el concepto a Estado Democrático de Derecho, a utilizarse en dos sentidos: “uno lógico formal y otro material o de contenido. Para el primer punto de vista, Estado de Derecho significa una organización capaz de asegurar un orden jurídico; para el segundo, el Estado democrático y liberal, con sus notas propias” [43].

En la nueva relación Estado-sociedad, la vigencia del pluralismo o el ejercicio de ciertas libertades se constituyen en elementos claves para la construcción democrática, con la aplicación de ciertos principios contenidos en dos categorías: el Estado de Derecho Material y Sustancial y el Estado de Derecho Formal.

El Estado de Derecho Formal, en el sentido kelseniano, es la equiparación entre Estado y Derecho, equiparación que plantea la importancia del tipo de régimen, vinculado a la garantía de legalidad y constitucionalidad, a través de conceptos como universalidad de la ley, que implica vigencia para todos los ciudadanos, sin discriminación alguna; su publicidad, por la que todos deben tener conocimiento de la misma para hacerla efectiva; la reserva legal por la que todos los organismos públicos quedan obligados y sujetos a la ley; la separación de los poderes del Estado, que impide la concentración del poder y, por lo tanto, evita la construcción de un poder arbitrario que afectaría a la libertad de las personas; finalmente, la protección jurídica, en la que todos pueden resguardar sus derechos judicialmente.

En tanto, el Estado de Derecho Material pone atención a la organización del poder, con ámbitos de protección a la sociedad, cuyo punto de partida es la afirmación de la libertad del hombre y el ejercicio de sus derechos subjetivos que, a la vez, son protegidos por el Estado. Estos mecanismos de protección son: las garantías a los derechos fundamentales como el de libertad, igualdad, dignidad humana, etc.; se basa igualmente en el principio de proporcionalidad, en la medida que toda garantía debe ser, en última instancia, adecuada y asimilada por el afectado; por lo tanto es necesario, recurrir a un segundo principio, el de la primacía del Derecho respecto a la política, vale decir que la lucha política en los Estados se desarrolle en el marco del respeto a la ley.

[43] Durán Víctor Manuel. Estado Social de Derecho, Democracia y Participación.

En consecuencia, los caracteres del Estado Democrático de Derecho son:

a. Afirmación de que el ordenamiento jurídico constituye un todo, jerárquicamente estructurado, al que corresponde una primacía de la norma jurídica.
b. Afirmación de los derechos fundamentales.
c. Existencia de un fuero para la personalidad jurídica.
d. Un sistema de responsabilidad de la administración.
e. El Estado de Derecho tiende hacia el control jurisdiccional de la legislación.

Estado de Derecho, "es aquél que garantiza al hombre su dignidad de persona mediante un sistema de normas de Derecho, inspiradas en la justicia, el bien común y la seguridad" [44].

Esa garantía del orden jurídico, dentro del Estado Democrático de Derecho, está efectivizada a través de la Constitución Política del Estado.

El retorno a la fórmula de que el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes, incorpora los siguientes mecanismos reconocidos como formas de democracia directa:

a. La Asamblea Constituyente,
b. La Iniciativa legislativa ciudadana, y
c. El referéndum.

La incorporación de la democracia participativa, rompe el monopolio de los partidos políticos, en el sistema de representación, con la incorporación de las agrupaciones ciudadanas y, sobre todo, de los pueblos indígenas, que se constituyen en mecanismos de representación y participación ciudadana en los procesos electorales.

Este es el punto de partida por el que se norma el desmoronamiento del sistema político nacional y el progresivo, como paulatino, reemplazo del partido político por el movimiento social.

La estructura del Poder Legislativo no sufre mayores modificaciones, aunque en el tratamiento de la inmunidad se incorporan variaciones sustanciales, pues, para que un parlamentario pueda ser procesado,

[44] Raúl Chanamé Orbe; Diccionario de Derecho Constitucional, Editorial Praxis, Lima, 2000.

únicamente en materia penal, deberá contar con la autorización de la Asamblea Legislativa, por dos tercios de votos de sus miembros, a requerimiento del Fiscal General, salvo delito flagrante.

XI. Procedimiento legislativo

El procedimiento legislativo está constituido por normas o reglas para la creación y promulgación de las leyes, que permiten al legislador cumplir con una de sus atribuciones más importantes.

La Constitución Bolivariana incorpora un Capítulo con el nomen juris "De la formación y promulgación de las leyes".

La iniciativa de la presentación de leyes, además de ser una atribución específica del parlamentario, se le es otorgada al Poder Ejecutivo. Para este efecto, tanto el Vicepresidente como los Ministros de Estado, pueden asistir a las sesiones y discutir las leyes, empero, sin derecho a voto, en cuyo momento no podrían estar presentes. Esta regulación se ha vuelto una norma casi inamovible en el procedimiento legislativo.

Las Cámaras de Tribunos y Senadores pueden actuar como de origen o revisora, de manera indistinta. Con ese fin, se incluye una serie de formalidades para la remisión de los proyectos de una cámara a otra.

Se establece una relación horizontal entre los miembros de las Cámaras, para lograr entendimientos respecto a proyectos de ley observados.

Concluidos los pasos indicados y adoptado, el proyecto, por ambas cámaras, se remitirá al Presidente de la República para su promulgación.

La promulgación que, hoy en día, es un acto administrativo típico del Presidente de la República, junto a la publicación constituyen las dos últimas fases del procedimiento legislativo para que una ley entre en vigencia plena.

El paso previo a los dos indicados es la sanción [45] hecha por el Poder Legislativo (el proyecto de ley simplemente sancionada no tiene fuerza

[45] Sanción: Hay definiciones discrepantes, empero "… hay quienes atribuyen la sanción de las leyes al propio órgano legislativo que las ha dictado. Por eso dice Couture que es "la aprobación que se da por una de las Cámaras que componen el órgano legislativo, o por éste en su conjunto, a un proyecto de ley". Ramírez Gronda expresa que "en el proceso de la formación de las leyes, la sanción es el acto por el cual el Congreso, las legislaturas, etc., aprueban un proyecto de ley. JC Smith, explica que "en la literatura jurídica constitucional argentina, la sanción es el acto por el cual el Poder Legislativo aprueba un proyecto de ley."

de ley). En la Constitución Bolivariana la sanción de un proyecto de ley no observado, ya sea por la Cámara de Censores o el Senado, tenía fuerza de ley; sólo cuando el proyecto de ley es observado éste pasa a la Cámara de Tribunos que sancionará o no el proyecto.

El Presidente de la República tiene la facultad de observar aquel proyecto de ley que le era remitido y pedir que se lo considere de nuevo; si, en criterio de las cámaras, había razón, se reconsideraba el proyecto, caso contrario se lo devolvía para que se cumpla sin mayor objeción.

La promulgación [46] la efectuaba el Presidente con una fórmula incorporada al final de cada ley, se mandaba a publicar "Ejecútese", vigente hasta hoy en día.

Este fue el curso abierto por la primera Constitución Política del Estado, con reformas a lo largo de toda la vida republicana de Bolivia que, en general, han mantenido los principios y valores expresados en su texto.

De La Formación De Las Leyes En La Reforma De 1831

El nomen juris del Capítulo referido al procedimiento legislativo cambia al de Formación de las leyes.

Se incorpora la restricción de que cuando un proyecto sea rechazado por una Cámara no podrá replantearse en la sesión del mismo año.

Se producen importantes cambios, producto de la supresión de las tres Cámaras del Poder Legislativo de la Constitución Bolivariana y la instauración de dos Cámaras en la reforma.

No existe modificación alguna en cuanto a la iniciativa legislativa que puede asumir el Ejecutivo y la asistencia de los Ministros de Estado a las sesiones, empero, de esas iniciativas se exceptúan aquéllas dirigidas a reformas de la Constitución.

Se mejora el procedimiento y se suprime la figura de que la sanción tiene fuerza de ley y se establece un procedimiento más expedito y fácil.

[46] Promulgación: Acción y efecto de promulgar, de publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria. Pero corrientemente, en el léxico jurídico esa expresión está reservada al decreto que el Jefe de Estado, cuando no hace uso de su facultad al veto, suscribe con el Ministro refrendatario, ordenando la publicación y ejecución de una ley sancionada por el Poder Legislativo. Manuel Ossorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Heliazsta S.R.L., Buenos Aires, 1974.

Se incorpora el voto nominal para aquellos casos en que los proyectos son devueltos por el Ejecutivo, dentro de diez días perentorios de conocidos los mismos por esa instancia.

Igualmente, se incorpora la siguiente fórmula para la promulgación de las leyes: “N. N. Presidente de la República Boliviana, hacemos saber a todos los bolivianos, que el Congreso ha decretado, y nos publicamos la siguiente ley (aquí el texto) Mandamos por tanto a todas las autoridades de la República, la cumplan y hagan cumplir.”

De La Formación De Las Leyes En La Reforma De 1834

Se establece que las leyes pueden tener su origen en cualquiera de las cámaras, a propuesta del Poder Ejecutivo, hecho que será comunicado a la otra Cámara, con el fin de evitar repetición de trámites y conflictos entre ambas.

Se incorpora un procedimiento diferente a los señalados en los textos anteriores, pues, todo proyecto de ley o decreto será debatido en tres sesiones distintas, con intervalo, por lo menos, de un día entre ellas.

Ningún proyecto de ley tendrá fuerza de ley mientras el Ejecutivo no sancione el mismo. El texto constitucional nuevamente confunde los términos sanción y promulgación, pues sanción debe entenderse como un acto típico del ámbito legislativo y promulgación como el acto final de la tramitación de una norma y que se encuentra a cargo del Ejecutivo.

El comportamiento constitucional boliviano ha consolidado la significación de ambos términos, la sanción como un acto típico del Legislativo y la promulgación como un acto propio del Ejecutivo.

Al Poder Ejecutivo se le otorga la facultad para devolver a la Cámara de origen, con sus observaciones, en un plazo no mayor a los ocho días de que lo recibió y, sólo en caso de que el proyecto haya sido declarado urgente, tendrá dos días para objetarlo.

Si el Congreso insistiere en el Proyecto con dos tercios de votos de los miembros presentes, lo devolverá al Presidente para que lo publique sin otra formalidad, caso contrario el proyecto se archivará y no se lo tratará hasta la próxima reunión de las Cámaras.

Formación De Las Leyes En La Reforma De 1843

Ninguna modificación.

Reforma De 1851

No incorpora un Título y Capítulo específico sobre Procedimiento Legislativo, algunas reglas se encuentran señaladas junto a las atribuciones de los órganos del Legislativo.

De La Formulación Y Promulgación De Las Leyes Y Resoluciones De La Asamblea En La Reforma De 1861

La facultad para presentar proyectos de ley corresponde al Presidente de la República; al Consejo de Estado (únicamente, en lo relativo a los códigos legislativos y administrativos) y a cada uno de los diputados.

Se establecen formalidades para la puesta en vigencia de una ley y el Presidente puede observar los proyectos de ley remitidos a su conocimiento, en el término de quince días útiles; si las observaciones fueran rechazadas, por dos tercios de votos de la totalidad de los miembros, se le comunicará al Presidente y él promulgará la disposición, caso contrario la inserción en el redactor o diario de sesiones servirá de promulgación.

Formación Y Promulgación De Las Leyes Y Resoluciones Del Poder Legislativo En La Reforma De 1871

La iniciativa legislativa puede tener origen en cualquiera de las Cámaras, a proposición de uno de sus miembros o por mensaje que dirija el Presidente de la República, debiendo ser sostenido en los debates por uno de los Ministros, mas ninguno de éstos podrá estar en la votación.

El Presidente de la República tiene derecho a veto, producido éste, se abre un procedimiento que recoge los pasos dados en anteriores textos.

Se mantiene la posibilidad de censura de los actos de mera política del Ejecutivo, dirigiéndola contra los Ministros de Estado, separada o conjuntamente, con el fin de obtener la modificación en el procedimiento político; para el efecto se requería el voto de la mayoría absoluta.

Formación Y Promulgación De Las Leyes Y Resoluciones Del Poder Legislativo En La Reforma De 1880

El origen de un proyecto de ley puede ser cualquiera de las Cámaras, salvo que la Constitución determine lo contrario.

Esta facultad también se le otorga al Poder Ejecutivo y a la Corte Suprema, sobre proyectos de códigos y procedimientos.

El procedimiento, en general, se mantiene y se ratifica el derecho a voto del Presidente de la República.

Las resoluciones camarales y legislativas no necesitan promulgación del Ejecutivo.

La ley es obligatoria desde su promulgación. La censura a los Ministros de Estado se mantiene inalterable para efectos de fiscalización, legislativos o de inspección.

Leyes Y Resoluciones Del Poder Legislativo En La Reforma De 1938

A la Corte Suprema se le faculta a proyectar códigos y procedimientos.

Las observaciones del Ejecutivo se dirigirán a la Cámara de origen. Se mantiene el procedimiento legislativo, sin mayores variaciones.

Leyes Y Resoluciones Del Poder Legislativo En La Reorma De 1945

No hay incorporaciones mayores o diferentes en el procedimiento legislativo, excepto que la ley es obligatoria, no desde el momento de su promulgación sino desde el momento de su publicación, salvo que la ley disponga lo contrario.

Leyes Y Resoluciones Del Poder Legislativo En La Reforma De 1947

Se agrega un artículo que señala que, pasados veinte días desde que la cámara revisora recibe un proyecto de ley, la cámara de origen reclamará a su despacho, con un nuevo término de diez días, al cabo de los cuales

será considerado en sesión de Congreso; si el Presidente de la República, en el término de diez días, no veta o promulga una ley, será promulgada por el Presidente del Congreso.

Leyes Y Resoluciones Del Poder Legislativo En La Reforma De 1961

El procedimiento legislativo no tiene mayores variaciones.

Procedimiento Legislativo En La Reforma De 1967

Se cambia el nomen juris anterior a Procedimiento Legislativo, que es más adecuado.

No existen mayores modificaciones, se mantiene la forma de dictar una norma y la manera de objetarla, vetarla, representarla.

Procedimiento Legislativo En La Reforma De 1994

El capítulo destinado al Procedimiento Legislativo no tiene mayores modificaciones.

Procedimiento Legislativo En La Reforma De 2004

El capítulo destinado al Procedimiento Legislativo no tiene mayores modificaciones.

XII. Reforma de la constitución

En la Constitución de 1826 se considera la Reforma Constitucional en el Título Décimo, bajo en nomen juris de Reforma de la Constitución, estableciendo un procedimiento adecuado al momento fundacional de la República.

Se consigna que, si después de diez años de jurada la Constitución se advierte que merece reforma, se hará la proposición escrita, firmada por una tercera parte, al menos, de la Cámara de Tribunos y apoyada por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara.

La proposición será leída tres veces, con intervalo de seis días, de una a otra lectura, y, después de la tercera, deliberará la Cámara de Tribunos

si la proposición es admitida o no, después se sigue el procedimiento de una ley ordinaria.

Aceptada la necesidad de reforma de la constitución se expedirá una ley con la que se otorgará a las tres cámaras poderes especiales para reformar la Constitución, debiendo indicar las bases sobre que debe reformarse.

En las primeras sesiones de la legislatura siguiente se discutirá la reforma, y se consultará al Ejecutivo la conveniencia de la misma.

En las Reformas de 1831 y 1834 se mantiene el procedimiento, sólo modificado en cuanto a los ámbitos de la reforma, que son las Cámaras de Diputados y Senadores. La admisión de la discusión deberá merecer el apoyo de dos terceras partes de sufragios de la Cámara, luego se producirá la reunión de ambas cámaras para indicar las bases sobre las que tratará la reforma; para este efecto se requieren dos tercios de votos de ambas cámaras. En las primeras sesiones de la legislatura en que haya renovación, la propuesta será discutida y resuelta; antes de tomar resolución se efectuará una consulta al Consejo de Estado y al Poder Ejecutivo sobre la conveniencia y necesidad de la reforma.

En la Reforma de 1839, el nomen juris incorporado en la Sección Vigesimotercera es De la interpretación o reforma de esta constitución, en la que se incorporan modificaciones desde una nueva estructura hasta agregados importantes.

En cualquiera de las Cámaras se podrá proponer reformas o adiciones a alguno a algunos de los artículos de la Constitución y seguirá el procedimiento siguiente:

a. La propuesta debe ser apoyada, por lo menos, por la quinta parte de los miembros concurrentes y admitida la discusión por la mayoría absoluta de votos,
b. Se debatirá el tema como una ley ordinaria y se calificará la necesidad o adición de la reforma por dos tercios de votos de los presentes y se pasará a la otra Cámara,
c. Si la reforma o adición fuera aprobada en la otra Cámara, en los mismos términos y requisitos anteriores, se pasará al Poder Ejecutivo con el solo objetivo de hacerla publicar y circular,
d. Las cámaras en las primeras sesiones de la legislatura siguiente, en que haya renovación, considerarán la reforma o adición aprobada

en la anterior, si fuera calificada de necesaria por las dos terceras partes de los miembros presentes de cada Cámara, se tendrá como parte de la Constitución y se pasará al Poder Ejecutivo para su publicación y ejecución,

e. Esa facultad, que tiene el Congreso, para reformar la constitución, jamás se extenderá a los artículos 1° Y 2°, referidos a la nación o al culto religioso,
f. En cuanto a la interpretación, el Congreso podrá resolver las dudas que se presenten sobre un artículo o artículos y podrán declararse fundadas por dos tercios de votos de cada cámara.

En la Reforma de 1843, nuevamente se reforma el texto constitucional con una redacción más sencilla.

Se ratifica que cualquiera de las cámaras puede iniciar la reforma de alguno o algunos artículos de la constitución, de acuerdo al procedimiento establecido para las leyes ordinarias; en ambas cámaras se calificará la necesidad de la reforma por dos tercios de votos de los miembros concurrentes; declarada la necesidad de reforma, por ambas cámaras, el Congreso fijará los puntos reformables para que sean discutidos en las primeras sesiones de la legislatura en que haya renovación; la reforma no podrá extenderse a la forma de gobierno, ni a la independencia proclamada por la República.

La Reforma de 1851 repone la redacción de 1839, con la precisión de que la reforma no podrá extenderse a la forma de gobierno, a la independencia ni religión del Estado.

Las Reformas de 1861, 1868 y 1871 mantienen, en general, lo establecido en el texto constitucional anterior, pero se incorpora el precepto de que cuando la reforma sea relativa al periodo constitucional del Presidente se considerará solo en el siguiente periodo.

Se incorpora también el principio de supremacía, enunciando que las autoridades y tribunales aplicarán la constitución con preferencia a cualquier otra resolución.

Las Reformas de 1878 y 1880 incorporan una definición de fondo, el texto constitucional puede ser reformado, en todo o en parte que debe ser precisada por ley ordinaria, aprobada por dos tercios de votos de los miembros presentes en cada cámara; la ley de declaratoria de reforma

será remitida al Ejecutivo para su promulgación, lo que abre el siguiente procedimiento:

a. En las primeras sesiones de la legislatura en que hubiere renovación de la Cámara de Diputados, se considerará el asunto que la Cámara que proyectó la reforma y podrá ser aprobada como necesaria, por dos tercios de votos de los presentes;
b. Se pasará a la otra cámara para su revisión, que también requiere de dos tercios para su aprobación;
c. Las cámaras deliberarán y votarán la reforma ajustándola a las disposiciones constitucionales;
d. La reforma sancionada pasará al Ejecutivo para su promulgación y se establece que el Presidente no puede observarla.

La Reforma de 1938 suprime la facultad de reforma total y retoma la fórmula de la reforma parcial constitucional.

Las Reformas de 1945, 1947 y 1961 mantienen la redacción y espíritu de la anterior, en el tema de la reforma constitucional, y agrega la limitación a las facultades que tiene el presidente, por la que no puede observar o vetar las leyes interpretativas de la constitución.

Las Reformas de 1967 y 1994 mantienen, en general, la estructura definida en los anteriores textos constitucionales e incorporan la prohibición de veto presidencial a la ley de necesidad de reforma.

La Reforma de 2004 ratifica que la Constitución puede ser, parcial o totalmente, reformada. En cuanto a la reforma parcial se mantienen las formalidades anteriores, sin embargo, se efectúa un cambio sustancial en el procedimiento de la reforma total, dejando esta tarea, ya no al Congreso Nacional sino, a la Asamblea Constituyente que será convocada por ley especial, la misma que señalará las formas y modalidades de elección de los constituyentes; su sanción requerirá de dos tercios de votos de los miembros presentes del Congreso Nacional y no podrá ser vetada por el Presidente de la República.

XIII. Constitución de 2009

La conflictiva y confrontada realización de la Asamblea Constituyente instalada en la ciudad de Sucre el año 2007, culmina con la convocatoria a Referéndum Confirmatorio, el 25 de enero de 2009 y la promulgación del nuevo texto constitucional el mes de febrero del mismo año.

El Nuevo Texto Constitucional tiene adscripciones ideológicas que se manifiestan a lo largo de todo su texto.

El artículo 1º, constituido en su piedra angular, es el primero que es transversal a todo el proyecto y que a la letra dice: *"Artículo 1º. Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país."* [47]

El señalamiento de atributos, de lo que es Bolivia, muestra que, a la vez, es un Estado unitario y plurinacional, por lo que se asume que debería tener un solo ordenamiento jurídico y un solo diseño institucional, sin embargo es algo que difícilmente podrá realizarse por el reconocimiento del carácter de plurinacionalidad y la afirmación del pluralismo en todos los ámbito, cuyos componentes, justamente, apuntan a tener diversos ordenamientos jurídicos e institucionales.

El concepto plurinacional se concretiza con el reconocimiento lingüístico de que en Bolivia existen 36 idiomas que pueden ser la base de la instalación plena de las nacionalidades no identificadas en el texto constitucional.

Los atributos indicados, contribuyen a estructurar el Estado, en el que sobresale la categoría *"plurinacional comunitario"*, elaboración teórica que plantea, implícitamente, la contradicción entre *democracia liberal y democracia comunitaria.*

Esta diferencia, según sus teóricos, está en que la democracia comunitaria debe desmonopolizar el Estado, porque el modelo actual premia un solo idioma y el poder es manejado por ciertas redes familiares. [48]

Entonces, si la desmonopolización se produce desde la democracia liberal, nos llevaría a la igualdad del ciudadano ante la ley y a la meritocracia, empero, desde la democracia comunitaria nos llevaría al Estado plurinacional en el que se sobrepone [49]:

---

[47] Constitución Promulgada en febrero de 2009 y en actual vigencia.
[48] Luis Rivas S. El Estado Plurinacional. Articulo en Internet.
[49] Luis Rivas S. El Estado Plurinacional. Articulo en Internet.

a. lo colectivo a lo individual,
b. la práctica deliberativa sobre la electiva,
c. la coerción a la libre adscripción,
d. la personalización del poder a la institucionalidad y
e. la rotación de cargos a la permanencia reiterada.

De ahí que la categoría *democrático,* como atributo del Estado, no hace referencia exclusiva a la democracia liberal, propiamente dicha, y a su construcción histórica con asimilaciones de conquistas sociales, promovidas por los nacionalismos y movimientos socialistas.

En ese marco, la categoría *democracia comunitaria* adquiere rango constitucional y puede ser contrapuesta a la democracia liberal y sus contenidos.

El concepto *intercultural,* es motivo de un amplio debate, junto a "la multiculturalidad, que supone la aceptación de lo heterogéneo" [50], lo diverso y lo diferente, frente a la unidad y la homogeneidad. Sus causas son diversas: pueden ser la etnicidad, los derechos humanos, la ecología, las opciones sexuales, etc.; en tanto que la interculturalidad implica que los diferentes son lo que son en relaciones de negociación, conflicto y préstamos recíprocos.

De ahí que, si Bolivia *se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país",* básicamente se refiere a las diferencias de carácter étnico que existen en el país y sus consecuencias en los diversos ámbitos del comportamiento de la sociedad y del Estado boliviano.

Resalta también que el Estado es descentralizado y con autonomías: departamental, regional, municipal e indígena originario campesino. La nueva forma de Estado, en consecuencia, afecta a sus tres componentes: territorio, población y poder.

El artículo primero es complementado y precisado, con mayor rigor, por el artículo 2º constitucional, que señala *"Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación, en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a*

[50] Luis Rivas S. El Estado Plurinacional. Articulo en Internet.

la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley.”

El artículo 3º trata de encontrar el elemento de cohesión en el horizonte lejano, para la conformación de la nacionalidad boliviana y el conjunto del pueblo boliviano, al afirmar que “La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano.”

La heterogeneidad propuesta plantea la preeminencia de los pueblos indígena originario campesinos respecto a los otros sectores de la población.

La categoría República, excepcionalmente, aparece en el Capítulo Tercero, Sistema de Gobierno en el artículo 11º “I. *La República* de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática, participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres.
II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley: 1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato [51], la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las Asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a ley. 2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a ley. 3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos entre otros, conforme a ley.”

Con estas bases conceptuales, está en pleno desarrollo el proceso de cambio, ahora constitucionalizado, por lo que es previsible que, en el futuro, la Asamblea Legislativa Plurinacional cumpla un rol protagónico, sobre todo en la dictación del nuevo ordenamiento jurídico nacional, en concordancia con la Constitución Política del Estado.

La Segunda Parte de la CPE, bajo el nomen juris Estructura y Organización del Estado, con su Título Primero Órgano Legislativo, Capitulo I Composición

[51] Revocación: Significa cambiar o remover una autoridad antes de que cumpla el término de su mandato. En inglés recibe el nombre de “recall”, palabra que se traduce como “volver a llamar” o volver a elegir. Para el constitucionalista Manuel García Pelayo es el “derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva, antes de expirar su mandato, la cual se llevará a cabo mediante decisión, tomada por el cuerpo electoral y con arreglo a determinada proporción mayoritaria.” Raúl Chanamé Orbe, Diccionario de Derecho Constitucional, Editorial Praxis, Lima, 2000.

y Atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional da inicio a la parte orgánica constitucional.

El poder es único, indivisible, inalienable e imprescriptible, por lo que no puede fraccionarse en funciones, por ello se establece que el denominativo adecuado es el de órgano.

Los órganos de poder tienen funciones que realizan en todos sus ámbitos, sobre la base de los siguientes principios:

- Principio de la separación de los poderes u órganos del Estado.
- Independencia de los poderes y órganos del Estado.
- Coordinación de los poderes y órganos del Estado.

La configuración del Legislativo está en íntima relación con los principios señalados en la parte dogmática de la CPE, el primer cambio que se percibe es en la designación de Poder por Órgano del Estado [52] y de Congreso Nacional por Asamblea Legislativa Plurinacional que, en su estructura, mantiene a las dos Cámaras, la de Senadores y la de Diputados.

La Asamblea tiene el monopolio, en la aprobación y sanción de leyes, en todo el territorio boliviano, aunque las fuentes a las que puede recurrir son variadas, en particular, la costumbre.

La Cámara de Diputados está conformada por 130 miembros, la mitad son diputados uninominales y la otra mitad son diputados plurinominales, elegidos por votación universal, directa y secreta; en las circunscripciones uninominales, por voto de la simple mayoría, y en las plurinominales, mediante el sistema de representación proporcional que establece la ley.

Se establecen también circunscripciones especiales indígena originario campesinas, en el área rural y en aquellos departamentos en los que estos pueblos y naciones constituyan una minoría poblacional, de acuerdo a lo que determine la ley.

Se garantiza la igual participación de hombres y mujeres; se garantiza la participación proporcional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

---

[52] Órganos del Estado. Expresión de la teoría organicista del Estado, de origen germano, según la cual éste actúa a través de los órganos representativos, Jellinek decía: “El Estado sólo puede existir mediante sus órganos”, estableciendo una distinción entre el órgano y el funcionario que lo activa, señalando el ejemplo del Tribunal de Justicia así el órgano sería el Tribunal y el funcionario el Juez, el órgano posee competencias, en tanto que el juez derechos sobre él. Raúl Chanamé Orbe, Diccionario de Derecho Constitucional, Editorial Praxis, Lima, 2000.

La Cámara de Senadores está integrada por 36 miembros, a diferencia del Senado anterior que tenía 27 miembros; en cada departamento se elegirán cuatro senadores por votación universal, directa y secreta.

Para ser candidato a la Asamblea Legislativa Plurinacional se requiere cumplir con las condiciones generales de acceso al servicio público, contar con 18 años de edad, haber residido en forma permanente, al menos, los dos años inmediatamente anteriores a la elección, en la circunscripción correspondiente.

La Asamblea Legislativa Plurinacional contará con asambleístas suplentes que no percibirán remuneración, salvo en los casos en que efectivamente realicen suplencia; los asambleístas no podrán desempeñar ninguna función pública, bajo pena de perder su mandato, excepto la docencia universitaria; no existen licencias ni suplencias temporales con el fin de desempeñar otras funciones; gozan de inviolabilidad por las opiniones, denuncias, propuestas, expresiones o cualquier acto de legislación, información o fiscalización que formulen o realicen en el desempeño de sus funciones; no podrán ser procesados penalmente; el domicilio, la residencia o la habitación del asambleísta serán inviolables y no podrán ser allanados bajo ninguna circunstancia, igual característica tendrán los vehículos de uso particular, oficial o de las oficinas de uso legislativo.

El principio de inmunidad es suprimido del texto constitucional y sólo se incorpora que a los Asambleístas no se les aplicará la medida cautelar de la detención preventiva, salvo delito flagrante. Este cambio se debe al abuso que se hizo de la inmunidad, en legislaturas pasadas, que contribuyó a agudizar la crisis de la democracia participativa, como la de la propia institución parlamentaria.

La inmunidad parlamentaria es una garantía destinada a los diputados y senadores, se caracteriza porque los mismos no pueden ser llevados presos o detenidos, salvo la autorización de la Cámara a la cual pertenecen.

Esta garantía, en términos genéricos, se denomina fuero parlamentario, por lo que, en jurídicos y políticos, es un privilegio a través del cual se aplican normas especiales a los parlamentarios. Estos privilegios se traducen en la inviolabilidad, la inmunidad y el sometimiento a tribunales específicos.

El fuero parlamentario se origina en la separación de poderes, sobre la base del establecimiento de un sistema de balances y contrapesos entre

los órganos del Estado y de respeto al principio de independencia de los poderes u órganos del Estado, que evita la interferencia o intervención abusiva, de un órgano de poder respecto a los otros.

En un principio, era normal que cuando un parlamentario era opuesto a los deseos del rey o del detentador del poder, éste último le acusara de algún tipo de delito, para separarlo de la actividad pública, por lo que se buscó la forma de evitar estos abusos, incorporando en la normativa constitucional medidas que impedían que un parlamentario sea encausado si el órgano al que pertenece no daba, previamente, su autorización para que sea procesado por un órgano jurisdiccional específico.

En consecuencia, las garantías fundamentalmente a los parlamentarios son [53]: la irresponsabilidad, respecto de las opiniones expresadas y de los votos emitidos en las cámaras, y la inmunidad penal.

La primera tiene sus precedentes en el derecho inglés y tuvo su impacto en Francia, en 1789, para difundirse después a los EE.UU y al resto de los países del mundo, que adoptaron constituciones escritas.

La segunda, según la que ningún parlamentario, sin autorización de la cámara a la que pertenece, puede ser sometido a procedimiento penal alguno ni puede ser privado de su libertad, tiene su origen en Francia, pues, en Gran Bretaña sólo se incorpora la prohibición del arresto, figura que se aproxima más a la incorporada recientemente en la Constitución Política del Estado de Bolivia.

En otras palabras, la inmunidad penal es una garantía constitucional que evita el abuso, del poderoso en contra de sus opositores, y el manejo arbitrario que podría hacer el gobernante de los instrumentos y mecanismos estatales.

En la legislación comparada se ha impuesto la figura de la inmunidad penal como privilegio necesario para el ejercicio de las atribuciones del parlamentario, sin interferencias o amenazas que impidan el adecuado cumplimiento de sus funciones.

La Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (OMPCC), en su Segunda Conferencia Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción, emite, para el Panel, un Documento de antecedentes sobre: Inmunidad

---

[53] Paolo Biscarettu di Ruffia, Derecho Constitucional, Editorial Tecnos, 1973. Madrid.

parlamentaria: ¿Se define de manera demasiado amplia? (21-22 de septiembre de 2006) en el que sostiene que “La finalidad legítima de la inmunidad parlamentaria es permitir que los legisladores se expresen libremente y adopten posiciones políticas, sin temor a retribuciones políticamente motivadas. No obstante, una protección amplia, contra procesos penales o civiles, puede permitir que algunos legisladores adopten comportamientos corruptos o ilícitos con impunidad; por el contrario, si la legislatura, el ejecutivo o la judicatura están sumamente politizados pueden anular la protección legítima que la inmunidad debe brindar.”

Finalmente, la (OMPCC) “reconoce que la cuestión de la inmunidad parlamentaria es un asunto clave del debate, para la promoción de la lucha contra la corrupción y una mayor transparencia entre sus miembros. Los miembros de los parlamentos tienen un rol esencial que desempeñar, dando ejemplo de integridad y manteniendo su credibilidad como miembros de la institución responsable de hacer que el gobierno rinda cuentas de sus acciones.”

El Vicepresidente o Vicepresidenta del Estado presidirá la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Las sesiones serán inauguradas el 6 de agosto de cada año, podrán funcionar en un lugar distinto al habitual, que en este caso es el Palacio Legislativo de la ciudad de La Paz; las sesiones serán inauguradas en la Capital de la República; serán permanentes y contarán con dos recesos de quince días cada uno, por año; durante el receso funcionará la Comisión de Asamblea, de acuerdo a como lo determine su Reglamento; el tiempo de mandato de los Asambleístas es de cinco años, pudiendo ser reelectos por una sola vez de manera continua.

El mandato se pierde por fallecimiento, revocatoria de mandato, sentencia condenatoria ejecutoriada en causas penales o abandono injustificado de sus funciones por más de seis días de trabajo, continuos, y once, discontinuos, en el año.

Las atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional se inician con aquéllas de carácter interno y administrativo, la fijación de su presupuesto y de la remuneración de los asambleístas, que siempre ha sido y es un tema sensible a la opinión pública, por la sensación de que el parlamentario cuenta con elevadas remuneraciones.

En general, se conoce a este pago con la denominación de dieta que es el "sueldo u honorario que perciben los legisladores, …honorario que los funcionarios de diverso orden devengan durante los días que realizan una comisión que les ha sido confiada fuera de su residencia oficial." [54]. Sus características hacen que exista una diferencia con un haber o sueldo corriente, pues su pago sólo debería efectuarse por los días que un parlamentario realiza su labor fuera de su residencia oficial, sin embargo, desde la recuperación de la democracia, el 10 de octubre de 1982, los parlamentarios reciben un haber mensual denominado dieta, por su participación en sesiones ordinarias, extraordinarias, de prórroga, como en los periodos de receso.

El actual Texto Constitucional, al incorporar el término remuneración y no dieta, se adecúa mejor a la realidad, sobre todo porque dentro de los cambios de los ritmos de trabajo de la Asamblea Legislativa Plurinacional, amerita una remuneración firme y continua, pues, al ser las sesiones permanentes, con dos recesos de quince días cada uno, por año, la actividad exige, en los hechos y no formalmente, dedicación exclusiva a los parlamentarios y a permanecer de la misma manera en la sede de sus funciones.

En la legislación comparada, la dieta se compone no sólo de una remuneración a los parlamentarios sino, también, de otra serie de prestaciones o privilegios que han causado reacciones adversas.

En el caso de México, los parlamentarios reciben un determinado monto por dieta, otro monto por asistencia legislativa y un tercer monto para sus actividades de gestión y atención ciudadana. Además, cuentan con un seguro de gastos médicos mayores, cuya suma asegurada básica es de hasta mil quinientos salarios mínimos mensuales, un aguinaldo equivalente a 40 días de su dieta, cuentan con un fondo de ahorro que consiste en la aportación de hasta el 12 % de su dieta bruta, seguro colectivo de vida y gastos funerarios entre algunas prestaciones a las que tienen derecho.

En Chile, la dieta de un parlamentario es la renta que percibe un parlamentario (Senador o Diputado) y equivale a la remuneración de un Ministro de Estado incluidas todas las asignaciones que a estos correspondan, se compone de lo que se llama una dieta líquida, gastos de traslación que incluye gastos de movilización y alojamiento, gastos de oficina, gastos en bienes y servicios, que incluye celulares y telefonemas,

[54] Manuel Ossorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Heliazsta S.R.L., Buenos Aires, 1974.

y una asignación para desempeño del cargo, todo equivalente a 88 salarios mínimos.

En tanto, un diputado español gana más de 6.000 Euros al mes por concepto de sueldo, dietas, transporte, además, tiene móvil y computadora portátil.

El cuadro comparativo que se presenta a continuación es del sueldo mensual en dólares americanos que reciben los parlamentarios en Latino América.

Brasil	8.100
Colombia	7.600
Chile	7.400
México	6.900
Ecuador	3.800
Nicaragua	3.200
Argentina	2.800
Guatemala	2.600
Honduras	1.700

A nivel internacional no hay un parámetro que establezca qué son componentes de lo que es una dieta o una remuneración al parlamentario, empero, habrá que reconocer que la remuneración que reciben los parlamentarios en Bolivia está entre las más bajas de Latinoamérica y sin mayores privilegios.

Prosiguen sus atribuciones con la facultad básica de legislar, fiscalizar y gestionar; de preseleccionar a los candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura; aprobar la creación de nuevas unidades territoriales y establecer sus límites; aprobar el plan de desarrollo económico y social, presentado por el Ejecutivo; decidir medidas económicas estatales, imprescindibles en caso de necesidad pública; aprobación de la contratación de empréstitos y presupuesto general del Estado; aprobar

contratos referidos a recursos naturales y áreas estratégicas; aprobar la enajenación de bienes de dominio público del Estado; ratificar tratados internacionales; realizar investigaciones; autorizar la salida de tropas militares, armamento y material bélico como el ingreso y tránsito temporal excepcional de fuerzas militares extranjeras; crear y modificar impuestos, a iniciativa del órgano Ejecutivo.

Las atribuciones de la Cámara de Senadores son once (los primeros incisos tienen un carácter administrativo interno): juzgar en única instancia a los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Supremo, del Tribunal Agroambiental y del Control Administrativo de Justicia, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, la sentencia será aprobada por dos tercios de votos de los miembros presentes; reconocer honores públicos; ratificar los ascensos a General de Ejército, Fuerza Aérea, de División y de Brigada, a Almirante, Vicealmirante, Contraalmirante y General de Policía; y, aprobar o negar el nombramiento de embajadores y ministros plenipotenciarios propuestos por el Presidente del Estado.

Las atribuciones de la Cámara de Diputados son trece (los primeros incisos tienen un carácter administrativo interno): iniciar la aprobación del Presupuesto General del Estado y del Plan de Desarrollo Económico presentado por el Órgano Ejecutivo; en materia legislativa, le corresponde iniciar la aprobación o modificación de las leyes tributarias, de crédito público o de subvenciones; iniciar la aprobación de la contratación de empréstitos y la autorización a las universidades para la contratación de empréstitos; aprobar, en cada legislatura, la fuerza militar que ha de mantenerse en tiempo de paz; acusar, ante la Cámara de Senadores, a los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Supremo y del Control Administrativo de Justicia, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones; proponer ternas para la designación de presidentes de entidades económicas y sociales, y otros cargos de entidades en que participe el Estado; y, preseleccionar a los postulantes al Control Administrativo de Justicia y remitir al Órgano Electoral Plurinacional la nómina de los precalificados.

Las Cámaras se reunirán en Asamblea Legislativa Plurinacional para cumplir con las formalidades de inaugurar y clausurar sus sesiones, tomar juramento al Presidente y Vicepresidente del Estado; admitir o negar la renuncia de los anteriores; considerar las leyes vetadas por el Ejecutivo; considerar los proyectos de ley aprobados en la Cámara de origen y que

no fueran aprobados en la Cámara revisora; aprobar los estados de excepción; y, designar Fiscal General del Estado y Defensor del Pueblo.

Procedimiento Legislativo

Establece que tienen facultad de iniciativa legislativa, para su tratamiento obligatorio en la Asamblea Legislativa Plurinacional:

1. Las ciudadanas y los ciudadanos
2. Los Asambleístas en cada una de las Cámaras
3. El órgano Ejecutivo
4. El Tribunal Supremo, en el caso de iniciativas relacionadas con la administración de justicia
5. Los gobiernos autónomos de las entidades territoriales

Deriva a la Ley y Reglamentos Internos de cada Cámara los procedimientos y requisitos para ejercer la facultad de la iniciativa legislativa.

Fija parámetros procedimentales en doce puntos, todo proyecto presentado por asambleístas de una Cámara se iniciará en la Cámara a la que corresponde, proyecto que se remitirá a la comisión o comisiones que correspondan para su tratamiento y aprobación inicial; el proyecto presentado por otra iniciativa se lo enviará a la Cámara de Diputados, que lo remitirá a la comisión o a las comisiones; las iniciativas en materia de descentralización o autonomías y ordenamiento territorial serán de conocimiento de la Cámara de Senadores, luego del informe, de la o las comisiones, pasará a la plenaria de la Cámara donde será aprobado, en grande y en detalle, con el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes; el proyecto aprobado en la Cámara de origen será remitido a la Cámara revisora, si ésta lo aprueba lo remitirá al órgano Ejecutivo para su promulgación; empero, si la Cámara revisora lo enmienda o modifica, se considerará aprobado si la Cámara de origen acepta, por mayoría absoluta de los miembros presentes, las enmiendas o modificaciones; en caso de que no las acepte, las dos cámaras se reunirán a requerimiento de la cámara de origen, dentro de los veinte días siguientes y deliberarán sobre el proyecto. La decisión final será tomada por el pleno de la Asamblea Legislativa Plurinacional, por la mayoría absoluta de votos de los miembros presentes; en caso de que pasen treinta días sin que la Cámara revisora se pronuncie sobre el proyecto, éste será considerado en el Pleno de la Asamblea, para su sanción y remisión al Órgano Ejecutivo, para su promulgación como ley; un proyecto rechazado podrá ser propuesto nuevamente en la legislatura siguiente; el proyecto sancionado puede ser

observado por el Órgano Ejecutivo en el término de 10 días, si la Asamblea Legislativa las considera fundadas se modificara el proyecto, en caso de no considerarlas como tales el Presidente del Congreso promulgará la ley; y, las leyes sancionas no promulgadas en los plazos respectivos serán promulgadas por el Presidente de la Asamblea.

La ley será obligatoria desde el momento de su publicación, salvo que la norma diga lo contrario.

Reforma De La Constitución

La Quinta Parte del Texto Constitucional se refiere a la Jerarquía Normativa y Reforma de la Constitución en un Título único con el nomen juris de Primacía y Reforma de la Constitución establece la jerarquía normativa de la Constitución ocupando la cúspide jurídica.

Se considera la reforma total y la reforma parcial.

La reforma total afecta a las bases fundamentales de la Constitución y tendrá lugar a través de una Asamblea Constituyente originaria, plenipotenciaria, activada mediante el referendo.

Se realizará por iniciativa ciudadana con la firma de, al menos, veinte por ciento del electorado; por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa; por el Presidente del Estado.

La Asamblea Constituyente deberá aprobar el texto constitucional por dos tercios del total de sus miembros presentes.

La vigencia de la reforma necesitará referendo constitucional aprobatorio.

La reforma parcial podrá iniciarse por iniciativa popular, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado o por la Asamblea Legislativa, mediante ley de reforma aprobada por dos tercios del total de los miembros presentes de la Asamblea.

La reforma parcial necesitará referendo constitucional aprobatorio.

XIV. Reglamentos legislativos

Las Cámaras de Senadores y Diputados tienen su Reglamento respectivo, empero, serán abrogados y reemplazados por otros, debidamente concordados con la nueva realidad.

Reglamento De La Cámara De Senadores

El Reglamento de la Cámara de Senadores cuenta con Títulos, varios capítulos y artículos.

El ámbito jurídico que rige el Reglamento del Senado se rige por lo establecido en la Constitución Política del Estado, las leyes de la República, el Reglamento General y las normas internas que emitan sus órganos y autoridades competentes.

En esta norma se reconocen varias fuentes del derecho parlamentario que son de consulta reiterada.

Este instrumento normativo reitera las atribuciones de los senadores, la constitución e instalación del Senado.

Su instalación está regulada con la realización de sesiones preparatorias, la designación de una directiva ad-hoc, la formación de una Comisión de Poderes ad-hoc, cuya función principal es recomendar la aprobación de las credenciales de los elegidos, las impugnaciones, el juramento de sus miembros, para luego proceder a la elección de su Directiva.

Se establecen sus derechos, obligaciones, prerrogativas e impedimentos, pérdida y suspensión de mandato, para lo que se define lo que es el desafuero, [55] para lo que la Cámara, en sesión reservada, y por dos tercios de votos, podrá autorizar el procesamiento de cualquier Senador objeto de denuncia, querella o demanda, por asuntos de índole no parlamentaria, en cualquier materia y ante autoridad competente.

Se establece la estructura orgánica:

1. Pleno Senatorial
2. Directiva
3. Comisiones
4. Comités
5. Bancadas Parlamentarias
6. Brigadas Departamentales

Los niveles parlamentarios contarán con el apoyo técnico y administrativo de los siguientes sistemas:

[55] Desafuero: En lo procesal, privación del fuero o "privilegio". Con mayor amplitud jurídica -o antijurídica- acto violento o acción irregular contra la ley, costumbre o razón.

1. Sistemas de Apoyo Técnico
2. Sistema de Apoyo Administrativo

En cada legislatura la Cámara elegirá, de entre sus miembros, una Directiva conformada por un Presidente Electivo, dos Vicepresidentes y tres Secretarios. Esta elección se realizará en votación secreta y por mayoría absoluta de los presentes. La Directiva, así constituida, durará en sus funciones un año y se reunirá obligatoriamente, por lo menos, cada quince días, para conocer, coordinar y resolver los asuntos de régimen interno de la Cámara.

Se conformarán comisiones y comités permanentes, comisiones especiales y mixtas.

Las sesiones camarales pueden ser:

a) Ordinarias
b) Extraordinarias
c) Reservadas
d) Permanentes

Se señala el quórum, agenda, asuntos en debate, uso de la palabra, formas de votación, procedimiento legislativo. Todo Proyecto de Ley será discutido en dos estaciones, la primera en grande y la segunda en detalle.

En el curso del debate, los Senadores podrán formular los siguientes tipos de mociones:

a) Previa
b) De orden
c) De aplazamiento
d) Emergente
e) Dispensación de Trámite
f) Voto de Urgencia
g) Suspensión o levantamiento de la sesión
h) Cierre del Debate

Se proponen una serie de instrumentos parlamentarios:

a) Minutas de Comunicación
b) Resoluciones y Declaraciones Camarales

c) Peticiones de informe escrito
d) Peticiones de informe oral
e) Interpelación

También les corresponden las funciones de:

a. Fiscalización de instituciones públicas
b. Procedimientos de investigación

Se conforma una Comisión de Ética Parlamentaria.

Reglamento Cámara De Diputados

El marco jurídico, que rige el Reglamento, está establecido en la Constitución Política del Estado, el presente Reglamento General y las normas internas que emitan sus órganos y autoridades competentes.

Se ratifican las atribuciones señaladas en el texto constitucional abrogado de 2004, se señala cómo se constituye la Cámara, su instalación con sesiones preparatorias, la elección de una Directiva Ad-hoc, una Comisión de Credenciales, su calificación e impugnaciones, juramento y elección de su directiva.

Señala los derechos, obligaciones y prerrogativas, en las que se da énfasis al desafuero.

Se desarrolla su estructura orgánica y funcional:

1) Asamblea o Pleno
2) Directiva
3) Comisiones y Comités
4) Brigadas y Bancadas Parlamentarias
5) Sistemas de Apoyo Técnico
6) Sistema Administrativo

Son parte de esta estructura:

1) Las Comisiones
2) Los Comités
3) Brigadas parlamentarias
4) Bancadas y bloques políticos

En los procedimientos se establecen las sesiones camarales, plenarias y de Comisión, que se clasifican en:

a) Ordinarias
b) Extraordinarias
c) Reservadas
d) Permanentes

Se reconocen los siguientes tipos de mociones:

a) Previa
b) De orden
c) De aplazamiento
d) Emergente
e) De dispensación de trámites y voto de urgencia
f) Ordinaria

De igual forma los procedimientos camarales definen las clases de votos:

a) Afirmativo
b) Negativo
c) En blanco

Los instrumentos, a través de los cuales la Cámara de Diputados expresa voluntad y ejerce sus atribuciones, son:

a) Minutas de Comunicación
b) Resoluciones
c) Declaraciones
d) Homenajes

La facultad fiscalizadora se ejerce a través de:

a. Peticiones de informe escrito
b. Peticiones de informe oral
c. Interpelaciones

Se establecen también sistemas y unidades de apoyo técnico y administrativo:

a. Asesoría e investigación legislativa
b. Sistema de información y archivo

La Cámara cuenta con un sistema administrativo conformado por:

a. Oficial Mayor
b. Dirección Administrativa y Financiera
c. Dirección de Recursos Humanos
d. Dirección de Redacción, Archivo y Publicaciones
e. Dirección de Informática
f. Dirección de Informaciones
g. Dirección de Protocolo

XV. Corolario

Después de un turbulento proceso político, el Texto Constitucional se ha promulgado en febrero de 2009, con lo que se ha cerrado el ciclo del Estado-Nación, sustituido por el Estado Plurinacional.

Este trascendental hecho tiene el desafío de generar otro tipo de institucionalidad, otras formas de representación ciudadana, una democracia diferente a la practicada hasta ahora y, sobre todo, un ordenamiento jurídico renovado, que va a requerir adentrarse en diferentes fuentes del Derecho, con el fin otorgar, a los bolivianos y bolivianas, normas secundarias coherentes y concordantes con la CPE.

La Asamblea Legislativa Plurinacional inaugura un ciclo diferente, con la gran responsabilidad de dictar esas normas, exigidas por el nuevo texto constitucional; de ahí que su principal función será la de legislar y, para ello, internamente deberá dotarse de un Reglamento que regule su funcionamiento, en mejores términos que los señalados en los Reglamentos que están a punto de ser abrogados.

Su tarea será intensa, empero, en términos procedimentales no diferirá en gran medida de los caminos transitados, en el tiempo, por otros parlamentos, para lo cual también deberán recurrir a experiencias del pasado, a la revisión histórica de la Constitución Política del Estado de 1826 y todas sus reformas, de los procedimientos legislativos incorporados en ellas y, por supuesto, la revisión de los Reglamentos Internos, aún vigentes, que darán una pauta de cómo dictar su normativa interna, superando los defectos del pasado y reivindicando aquello que se haya constituido en conquista, con el fin de ordenar el cumplimiento de sus atribuciones.

El propósito del presente trabajo es dotar, al flamante parlamentario, de algunas referencias conceptuales, históricas, normativas y reglamentarias, devenidas en fuentes del derecho parlamentario boliviano que, ojalá, orienten su delicada labor.

Sucre, diciembre de 2009.

LIBRO III

SISTEMA POLÍTICO Y PODER LEGISLATIVO

Avances, problemas y retos de representación en la reconstitución del sistema político

Henry Oporto Castro

PREFACIO

El día 22 de enero de 2010, Bolivia ha estrenado su nuevo órgano legislativo, la Asamblea Legislativa Plurinacional, creado por la vigente Constitución Política del Estado, como parte de la estructura y organización del Estado Plurinacional. El nuevo Legislativo habrá de desenvolverse en el marco de las nuevas relaciones de poder del sistema político y de gobierno.

La Constitución ha introducido, asimismo, cambios significativos en el sistema de representación, mediante la ampliación de los mecanismos de participación ciudadana, la institucionalización de la democracia comunitaria, el control social en la gestión pública y otros dispositivos.

Todo ello, en el contexto de la nueva organización territorial del Estado y la conformación de entidades territoriales autónomas, dotadas de sus propios órganos de gobierno y de representación política.

Pero no sólo es la arquitectura institucional del Estado que muda. También el escenario político acusa alteraciones sustanciales, a raíz de la reconstitución del sistema de partidos, del empoderamiento de los movimientos sociales, de la proliferación de agrupaciones ciudadanas y del reforzamiento de las estructuras territoriales de poder.

El presente trabajo aborda este conjunto de temas. Su motivación primordial es analizar y reflexionar sobre los cambios que tienen lugar en el ejercicio de la representación política, dentro del nuevo mapa político nacional, a fin de comprender sus límites y posibilidades; sus problemas, amenazas y desafíos. Comprender, por ejemplo, cuales son las posibilidades que tiene el sistema político para recomponerse y reinstitucionalizarse. ¿A qué desafíos se enfrenta el ejercicio de la función legislativa? ¿Qué margen existe para que se establezcan vínculos consistentes y de soporte mutuo entre el órgano legislativo y los partidos? ¿Qué efectos cabe esperar de la descentralización política en el papel de estas instituciones? ¿Cuáles son los retos de gobernabilidad y las posibilidades de afianzar un período de estabilidad, dentro de un escenario polarizado y volátil?

El documento está organizado en cuatro apartados. En el primero, se elabora y se propone un marco conceptual introductorio. En la segunda parte, se analiza el decurso del sistema político, enfatizándose la etapa de la democracia pactada y la actual fase reconstituyente del "proceso de cambio". La tercera sección examina las implicaciones de las transformaciones constitucionales y de la cambiante geografía electoral sobre el sistema legislativo y las relaciones inter-poderes. Por último, se plantea una reflexión de síntesis sobre la problemática y las perspectivas de la representación política en el país.

I. Democracia y representación política: una aproximación teórica

La representación política es propia de la democracia moderna. Robert Dahl [1] sostiene que la democracia, en el mundo contemporáneo, exige instituciones de gobierno representativo y que la actividad política es ejercida por representantes, elegidos como resultado de la competencia entre partidos políticos organizados.

Así, el sistema democrático representativo, con las características que hoy le conocemos, es producto de un proceso histórico que lleva varios siglos. Es un sistema que se sitúa, y con esa premisa ha surgido, para mediar en las relaciones entre el Estado y la sociedad, a partir del momento en que el Estado se separa de la sociedad y asume la función de gobierno como "un poder relativamente autónomo respecto de los distintos grupos sociales con la función específica de llevar a cabo la integración de la sociedad y defenderla de los grupos externos" [2]. Carlos Böhrt afirma que en este sistema "los representantes se ubican en una vía de doble tráfico: representan al pueblo frente a, y en el seno de los órganos de poder, en un sentido, y en otro, representan al poder ante el pueblo" [3].

La representación política puede operar como una forma de racionalización de las relaciones de poder en la sociedad. Dicho de otro modo, hace posible que el sistema de relaciones de poder pueda funcionar institucionalmente. Gracias a los mecanismos de representación política que el sistema democrático ha desarrollado, el Estado puede gobernar a la sociedad al mismo tiempo que la sociedad puede delegar autoridad; los gobernantes son investidos por sufragio popular y directo, como detentadores del poder, y no como mera correa de trasmisión de la voluntad de los mandantes.

Pero, al institucionalizarse esos mecanismos en el Estado de Derecho (Ej.: la regla de mayoría, la alternabilidad en el gobierno, la división de poderes, el control ciudadano, etc.), el resultado es que se legitima el sistema de poder, a la vez que se ponen límites al ejercicio mismo de la autoridad del Estado. Esto permite que la democracia no sea únicamente un método de elección de representantes sino también una forma de gobierno.

---

[1] Robert, Entrevista sobre Pluralismo, Fondo de Cultura Económica, México, 2002

[2] BOBBIO, Norberto / MATTEUCI, Incola, Diccionario de Política, Siglo XXI Editores, 12∞edición, México, 2000.

[3] BORTH, Carlos, Reingeniería Constitucional en Bolivia, FUNDEMOS-Fundación Hanns Seidel, La Paz, 2004 pag. 46.

Los sistemas electorales permiten elegir a representantes, de entre los ciudadanos. La participación electoral es el mecanismo por el cual los ciudadanos otorgan un mandato de representación de intereses en la conformación de los poderes públicos y en la gestión del gobierno. Al mismo tiempo que garantizan el derecho a expresarse libremente y a asociarse con otros ciudadanos en partidos o asociaciones políticas; generándose, así, el pluralismo propio del sistema democrático.

1. Partidos, elecciones y sistema de gobierno

La centralidad de los partidos políticos en el sistema de representación es indiscutible, en la medida en que su presencia y desarrollo permiten concretar el pluralismo político e institucionalizar la trama de las intermediaciones políticas. Los partidos son, por definición, el factor fundamental para articular la multiplicidad de demandas de la colectividad y, en consecuencia, para representar al pueblo o a segmentos del pueblo, ante el Estado. Como señala Giovanni Sartori [4], la principal función de los partidos es 'la expresiva', que trasciende la mera comunicación ejercida por cualquier medio de comunicación, encuesta u organización social [5].

Entre las funciones de los partidos también se deben destacar la formulación de la voluntad pública a través de la elección de representantes, la movilización de personas y generación de acciones colectivas, la socialización de valores e ideologías, la integración de las personas a la vida política, la concurrencia a la conformación de los poderes públicos, la elaboración de políticas y programas de gobierno, así como el reclutamiento y formación de élites políticas y funcionarios públicos.

Lo peculiar de la función partidaria -añade Sartori- está en su capacidad de presión política. “El partido respalda con su propio peso las exigencias a las que se siente obligado a responder” [6]. Por ello, los partidos políticos han de considerarse instituciones básicas para traducir las preferencias de las masas en políticas públicas. Es más, citando a Schattscheneider, Sartori afirma que “el único tipo de organización que puede traducir la idea del gobierno de la mayoría es el partido político”.

[4] SARTORI, Giovanni, Partidos y Sistema de partidos, 1, Alianza Editorial, Madrid, 1980.

[5] Es necesario distinguir la representación política de la representación social. Mientras esta última, la democracia social, se distingue por expresar directamente los intereses de los grupos sociales, la representación política tiene la peculiaridad de agregar los intereses diversos para construir el interés general, para lo cual es preciso que los partidos políticos mantengan distancia e independencia respecto de los grupos sociales específicos, pues de lo contrario, no podrían cumplir su función de agregación y de ejercicio de gobierno. Sartori afirma que si un partido no es capaz de gobernar en aras del todo, tomando en cuenta el interés general, entonces no difiere de una facción.

[6] Sartori, Op. Cit. 1980, Pag. 59.

Los partidos, en sus interrelaciones, estructuran un subsistema que se ubica al interior del sistema político: el sistema de partidos. Pero, además, actúan a través y en torno a los procesos electorales, otro subsistema político que consiste, de acuerdo a Dieter Nohlen, en un conjunto de “reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y según las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno” [7].

Nohlen sostiene que las elecciones, como método de selección de representantes, tienen un sentido eminentemente instrumental, pues son el mecanismo fundamental de participación de la población para la conformación de los poderes públicos y, en tanto tales, constituyen también el principal medio de legitimación del sistema político y del ejercicio democrático del poder. Si las elecciones son la base de la democracia representativa, lo son precisamente porque los sistemas electorales desempeñan un papel importante en la formación de la voluntad política y en la transferencia del poder, bajo la forma de escaños parlamentarios o puestos ejecutivos.

Por todo ello, es indudable que la interacción del sistema de partidos con los sistemas electorales, cristaliza la idea de la democracia como un gobierno de partidos, donde la responsabilidad de la función gubernamental es asumida centralmente por estos actores. Por cierto que, ello permite incorporar el concepto de 'rendición de cuentas' como otro elemento central de la democracia representativa, aun cuando la práctica y la eficacia de esta cualidad dejan mucho que desear.

El sistema político se articula, pues, mediante la interrelación de tres componentes: el sistema de gobierno, el sistema de partidos y los procesos electorales; se trata de una interacción con efectos recíprocos. Así, cualquier variación sustancial introducida, por ejemplo, en el ámbito de las relaciones de gobierno, tiene forzosamente repercusiones sobre el sistema electoral, lo mismo que sobre la estructura y la dinámica de los partidos.

Como es lógico, la institucionalidad política influye en las condiciones de ejercicio del gobierno democrático (poder, consenso, legitimidad) y, de modo más general, en las capacidades del sistema de gobierno para responder a los problemas y expectativas de la sociedad, lo que suele asociarse con el concepto de gobernabilidad.

[7] NOHLEN, Dieter, Elecciones y Sistemas Electorales, FES-Nueva Sociedad, Caracas, 1995, pag. 31

Ahora bien, el grado de afectación es objeto de enormes discusiones teóricas y políticas y, por lo mismo, es un tema abierto y de suyo controversial. Resulta, sin embargo, posible señalar algunas líneas que pueden ser ordenadoras de las vinculaciones que se establecen entre los componentes del sistema político:

a) Los sistemas electorales entrañan principios de representación y reglas o fórmulas de decisión, que inciden en el sistema de gobierno, en su conformación y funcionamiento, y, al mismo tiempo, en el papel y la estructuración del régimen de partidos. Esto, esencialmente, porque tales sistemas de reglas y procedimientos hacen posible la expresión de las preferencias políticas y la conversión de los votos en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno, que es la manera concreta e institucionalmente aceptada, en la vida democrática, de otorgar y distribuir el poder político.

   Como se sabe, los dos principios básicos para clasificar los sistemas electorales son el principio de 'representación por mayoría' y el de 'representación proporcional'. Ambos sistemas electorales tienen sus propios objetivos y lógicas de operación. Bajo la representación mayoritaria se busca producir una mayoría parlamentaria para un partido o coalición de partidos, en tanto que bajo la representación proporcional se pretende reflejar, lo más fielmente posible, a las fuerzas sociales y agrupaciones políticas existentes en el escenario nacional. La elección por fórmula mayoritaria (relativa o absoluta) tiene el mérito de colocar al votante en una clara situación de decisión y de exponer la relación directa entre voto y resultado electoral, lo cual puede traducirse en un mandato más legítimo.

   En cambio, la fórmula proporcional, en sus distintas variedades técnicas, produce resultados electorales que otorgan, a cada candidato o partido, una representación proporcional al número de votos obtenidos, lo cual es fundamental para asegurar la diversidad en la representación política e integrar los intereses de los distintos segmentos sociales en el sistema político, evitando excluir a las minorías políticas. Es otra manera de preservar la legitimidad del sistema.

   Esto quiere decir que ambos sistemas tienen sus propias ventajas y cumplen las exigencias de canalizar la representación política en distinto grado. Quizás, por ello, la tendencia general de los cambios electorales sea buscar la forma de combinar el principio de decisión

mayoritaria con el de representación proporcional. Sin embargo, la valoración específica de las cualidades de los sistemas electorales sólo puede hacerse considerando las condiciones sociales y políticas concretas de cada situación nacional.

b) Es evidente la relación de los sistemas electorales con los factores sociales y políticos. Rasgos tales como la fragmentación política, la polarización ideológica y la distribución geográfica de las preferencias políticas de los electorados, pueden ser manifestaciones políticas concretas de características más hondas y estructurales de una sociedad determinada; e, indiscutiblemente, condicionan las posibilidades de implantación de uno u otro sistema electoral.

   Naturalmente, los sistemas electorales pueden incidir sobre las formas de expresión política de las diferencias sociales, produciendo un efecto de reducción de la fragmentación tanto en el ámbito de la representación política -reflejada en el número de partidos que ingresan en la composición parlamentaria- como en el electorado. Esta reducción es, a decir de Nohlen, hasta su función natural e inevitable, que nunca dejan de ejercer. La distinción entre los sistemas electorales resulta precisamente del grado en el cual cumplen esta función.

c) Con relación a la vinculación entre el sistema de gobierno y el régimen de partidos, el debate en la literatura especializada es igualmente amplio y, desde luego, sin definiciones categóricas acerca de relaciones de causa y efecto entre ambos subsistemas políticos, en el sentido de que un determinado esquema de partidos sea condición necesaria para una determinada forma de gobierno -presidencial o parlamentaria y sus combinaciones posibles- o si, por el contrario, la característica del tipo de gobierno resulta determinante para la estructuración de un sistema de partidos específico.

   No obstante de ello, se pueden anotar algunas relaciones de carácter general. Está fuera de duda, por ejemplo, que en general la democracia requiere de la existencia o formación de un sistema de partidos institucionalmente fuertes, estables y relativamente limitado en número. La gobernabilidad es dificultosa en un sistema de partidos frágil, atomizado y polarizado.

   Por otro lado, la forma de gobierno puede condicionar la propia manera de operar del sistema de partidos. En un sentido general,

se advierte que el parlamentarismo fomenta más una lógica de negociación interpartidista y puede conducir a un modelo político de intensa concertación (como el europeo). En cambio, el presidencialismo propende, más bien, a administrar el conflicto mediante políticas centristas (como sucede en el modelo estadounidense) y a generar, entre los ciudadanos y los partidos, vínculos de identificación menos fuertes e intensos que los que pueden darse cuando la forma de participación política y de relacionamiento de los partidos con los electores está asociada a la clase, religión, etnia u otras formas de agrupamiento social (como las que se dieron históricamente en Europa o en América Latina) que el régimen parlamentario podría preservar e, incluso, promover.

Pero nos estamos refiriendo a actitudes políticas que no se explican únicamente por las diferencias del régimen político sino, ante todo, por la historia y la cultura política de los países y, más específicamente, por la forma de socialización política de los individuos, donde el peso de factores tales como la familia, la escuela, la cultura y los medios de comunicación, puede llegar a ser determinante.

Digamos, por último, que el perfil del sistema de partidos que propone Sartori, en base al criterio numérico y la distancia ideológica, puede ejercer, igualmente, un efecto considerable sobre el sistema de gobierno. El número de partidos, sus posicionamientos ideológicos, el mayor o menor grado de fragmentación y el pluralismo moderado o polarizado, condicionan, no sólo al formato y la mecánica de funcionamiento del sistema político sino, también, a las posibilidades de distribución relativa de poder y, consiguientemente, a la conformación de estructuras decisorias, normalmente reflejadas en el tipo de relaciones que se establecen entre los poderes del Estado.

2. Democracia representativa y democracia participativa

A las consideraciones anteriores es necesario añadir ahora una puntualización sobre el papel que juegan, dentro del sistema democrático, mecanismos de participación directa como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa legislativa ciudadana y la revocatoria de mandato u otros [8]. Estos son mecanismos que permiten apelar a la consulta a los ciudadanos y a

[8] Cf. THIBAUD, Bernhar, "Instituciones de democracia directa". En: NOHLEN, Dieter / PICADO, Sonia / ZOVATTO, Daniel (compiladores), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-Tribunal Electoral de México-Fondo de Cultura Económica, México.

su participación para dilucidar ciertas cuestiones trascendentes de la vida política. En ese sentido, son formas de participación ciudadana que complementan el funcionamiento de las instancias propias de la democracia representativa (parlamento, partidos políticos y procesos electorales) en los procesos decisorios. La gran mayoría de las democracias contemporáneas aplica alguna o varias de tales modalidades participativas.

En América Latina, el establecimiento de mecanismos de consulta y participación social en las decisiones políticas es relativamente reciente y generalmente se hallan regulados mediante la Constitución o leyes especiales. Su adopción pone de manifiesto las limitaciones del sistema democrático para operar exclusivamente dentro de un coto cerrado de partidos y poderes de gobierno que dejaba a los ciudadanos, únicamente, el recurso de participar mediante el voto. Pero también es una respuesta a las demandas de participación y transparencia, en las decisiones que conciernen a toda la colectividad o que afectan los intereses de grupos sociales específicos. A través de tales mecanismos se busca, ante todo, mejorar la legitimidad de ciertas decisiones críticas y, en última instancia, la de los propios gobiernos, parlamentos y partidos que, a menudo, se muestran aquejados por pérdida de credibilidad y una baja legitimidad política.

Sin embargo, tales formas de intervención ciudadana en los asuntos públicos no constituyen, en rigor, un sistema de “democracia directa”, alternativo a la democracia representativa, puesto que su adopción y vigencia no alteran -y menos transgreden- las bases esenciales de la forma representativa de gobierno. Huelga decir que en las dimensiones actuales de las sociedades modernas, y dada la complejidad técnico-administrativa del manejo de los asuntos de Estado, un gobierno directo del pueblo que prescinda de la representación política es, simplemente, impensable. El significado de la democracia participativa es más bien complementario a los mecanismos tradicionales y clásicos de la democracia liberal. Y, de hecho, es así como opera en la práctica, integrada al engranaje de la institucionalidad democrática republicana.

Cuando se mira la experiencia latinoamericana, se constata que la relevancia de los procedimientos de participación directa ha aumentado. De hecho, en las dos últimas décadas, se han realizado referendos con mucha mayor frecuencia que en el pasado. Sin embargo, la importancia política de estas nuevas instituciones sigue siendo limitada y el balance de la experiencia práctica no es muy alentador.

Bernhard Thibaut llega a la conclusión de que el recurso a la consulta directa aumenta fuertemente la necesidad de consenso en el sistema político, pero a la vez puede impedir avanzar en reformas económicas y sociales; es decir que también puede tener efectos conservadores. Este autor enfatiza que los referendos sirven, sobre todo, para dar expresión al desencanto con la clase política y con la política en general -sin ignorar que también pueden ser instrumentados por el poder de turno para manipular la voluntad popular- pero muy poco a la hora de dar, desde abajo, soluciones constructivas a los problemas políticos y de gobierno[9].

También, Carlos Börth, llega a la conclusión de que los resultados positivos de la experiencia latinoamericana son probablemente menores que los esperados. De ahí su recomendación de ser cautelosos en el uso de tales instrumentos.

3. Estado de Derecho, democracia y desarrollo

Un sistema político y de representación no se explica, naturalmente, sin referencia al Estado de Derecho. El concepto de Estado de Derecho hace referencia a la presencia de un Estado que se desenvuelve y enmarca en normas jurídicas. En ese sentido, el Estado de Derecho es producto de un variado conjunto de arreglos institucionales que se dan a lo largo de un proceso histórico. En el caso boliviano, aunque los fundamentos filosóficos y jurídicos del Estado de Derecho ya estaban contemplados en el modelo de gobierno, republicano y representativo, que el país adoptó desde el momento de su fundación. Lo cierto es que recién en la etapa final del siglo veinte se generan las condiciones necesarias para que la organización política de la sociedad se desenvuelva con sujeción a la ley y el derecho de manera estable, tal como sólo se vio en pocos y limitados períodos de la historia nacional, de modo parcial.

Se sabe que el sistema democrático se basa en el reconocimiento del pluralismo social y político y la participación efectiva de los individuos en los asuntos públicos, siendo la libertad del individuo el fundamento último de la liberad de asociación política y la constitución de ciudadanía. Precisamente, la razón de ser del Estado democrático es garantizar la libertad y la participación de los ciudadanos, pero para ello es también preciso limitar al Estado. Tal es el fundamento para que el Estado democrático se confunda con el Estado de Derecho, a partir de la asunción

[9] THIBAUD, Bernhard, op. cit., Pág. 86.

del principio de legalidad, cuya consecuencia es el sometimiento de las relaciones de poder a la vigencia de la ley.

El Estado de Derecho es, pues, la modalidad por excelencia que caracteriza al sistema democrático. Recordemos que los componentes de esta forma de organización política son básicamente tres: i) la sujeción de de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico; ii) la división de poderes, que impide que el poder esté concentrado y se abuse de la autoridad política; iii) la prevalencia de un conjunto de valores, asociados a la cultura de la legalidad, que impregnan la estructura jurídica e institucional del Estado.

Es el principio de legalidad lo que da sentido global a esos tres aspectos y que hace inteligible su interdependencia. Principio de legalidad que se expresa primordialmente por medio del concepto de seguridad jurídica, entendida no sólo como un conjunto de derechos sino como un entorno de condiciones que aseguran la estabilidad jurídica, el cumplimiento de las normas, la imparcialidad de la justicia, la existencia de medios creíbles para la solución de conflictos y, en general, la confianza en el funcionamiento del sistema institucional y la percepción de que los cambios son posibles pero que deben darse de forma ordenada y sin poner en riesgo los derechos vigentes o adquiridos.

Ahora bien, en un sentido más amplio, hay que decir que el Estado de Derecho está comprendido, dentro de la noción 'desarrollo', por el hecho de que este último es un proceso de varias dimensiones (económica, social, política y jurídica), todas ellas indispensables para construir la libertad y mejorar la condición humana. En esta línea, el Estado de Derecho es tanto un fin como un medio para lograr el desarrollo. Una acción estatal, ajustada a la ley, es la mejor garantía para la vigencia de los derechos fundamentales de las personas. A su vez, la seguridad jurídica facilita la interacción económica, reduce los costes de las transacciones y ayuda a generar riqueza.

Por otro lado, se sabe que la calidad de un Estado de Derecho está condicionada por los niveles de desarrollo. Desde ya, un crecimiento económico débil, con bajos niveles educativos, pobreza extendida, fuerte inestabilidad social y alta polarización política son, de comienzo, condiciones que dificultan anclar la legalidad y la institucionalidad democrática. Sin embargo y en contrapartida, un país con seguridad jurídica, respeto a la ley e instituciones creíbles, tendrá más posibilidades de atraer inversiones,

de generar oportunidades de negocios, de educar a su pueblo, de usar eficiente y transparentemente sus recursos y de distribuir con equidad la riqueza social. De ahí que el reto de construir un Estado de Derecho es inseparable del reto de desarrollo nacional [10].

II. La trayectoria del sistema político y de representación en Bolivia

Los conceptos anteriores configuran el marco teórico necesario para entender el papel de los mecanismos de representación dentro del régimen democrático y las interrelaciones que se dan entre los componentes del sistema político (subsistema de partidos, subsistema electoral y subsistema de gobierno). Además de ello, hemos visto la forma en que interactúan y se complementan, en el proceso de toma de decisiones, las instituciones representativas y ciertas formas de participación ciudadana que sin embargo, como ha quedado claro, no constituyen un modelo de democracia directa, alternativo u opuesto a la democracia representativa.

Se ha visto, asimismo, la importancia del Estado de Derecho en la construcción de un verdadero Estado democrático sujeto al principio de legalidad, sin el cual la institucionalización de la representación, la del juego político y lucha por el poder y la gobernabilidad democrática son imposibles.

Provistos de este instrumental conceptual, ahora examinaremos la trayectoria del sistema político y de representación en Bolivia, a lo largo de los últimos dos decenios de siglo XX y esta primera década del siglo XXI, las etapas por las que este proceso ha transitado, los problemas fundamentales a los que se ha enfrentado en uno y otro momento, los avances y retrocesos producidos, las asignaturas pendientes y las nuevas cuestiones y retos que emergen en el actual escenario nacional, marcado por la reconstitución del sistema político.

1. Pacto democrático y multipartidismo moderado

La transición que Bolivia vivió entre fines de los años setenta y comienzos de los ochenta, del autoritarismo militar al régimen democrático, fue un proceso marcado por el imperativo de la estabilización económica y política. Esta necesidad se convirtió en la condición de supervivencia y viabilidad del régimen democrático.

[10] Una discusión más amplia de la interdependencia entre democracia, Estado de Derecho y desarrollo, puede encontrarse en OPOERTO, Henry, El cielo por asalto, Plural editores, 2009; especialmente en el Capítulo II, "La autocracia electa".

Para ello fue preciso que el país lograra una forma de interacción política, basada en acuerdos y pactos entre los partidos políticos, para poder establecer el contexto propicio para la aplicación de las medidas de estabilización económica y para encarar las necesarias reformas políticas y electorales, de cara a la consolidación del sistema democrático. Es también en ese contexto que el sistema de partidos pudo evolucionar en los años ochenta, desde una intensa fragmentación polarizada y centrífuga hacia un pluralismo moderado con tendencia convergente.

Bolivia encontró en su sistema presidencialista (híbrido o parlamentarizado) de gobierno [11], un elemento clave para sobreponerse a las constantes crisis políticas del período de la transición y, consiguientemente, para superar los obstáculos a la consolidación del sistema democrático. Pero ello no hubiera sido posible sin los acuerdos de gobernabilidad y la política de concertación, ampliamente practicados a partir de 1985.

Jorge Lazarte afirma que “tales pactos nacieron para hacer gobernable la democracia y en oposición a la tradicional política de confrontación, de lógica de guerra, de exclusión y de eliminación de los adversarios; del todo o nada; de la política del ultimátum, según la cual toda idea de negociación aparecía como sospechosa, y la concertación como una rendición ante el enemigo. Esta práctica repetida en largo tiempo llegó a constituir toda una cultura que se incorporó en el sentido común de la política” [12].

La política de pactos resultó clave para la institucionalización del sistema político y el establecimiento de la gobernabilidad democrática. Como resultado, el sistema político tendió hacia un pluralismo atenuado, superando la fase caótica de los primeros años del proceso democrático marcados por la confrontación política y el antagonismo ideológico entre partidos, entre éstos y sindicatos u otros movimientos sociales.

René Mayorga, por su parte, sostiene que la moderación y el pragmatismo de posiciones, que se dio entre los actores políticos principales (MNR-ADN-MIR), reorientó el espectro político e ideológico hacia el “centro

[11] Esta caracterización del sistema de gobierno refiere el hecho de que a partir de 1985 los gobiernos se formaron en base a acuerdos y coaliciones parlamentarias, pero sin que se alterara mayormente el carácter presidencialista, dado que los gobiernos constituidos de esa manera no dependieron de la confianza parlamentaria durante el mandato constitucional, aunque su estabilidad y eficacia políticas estuvieron muy condicionados por la propia estabilidad de la mayoría parlamentaria. Cf. GAMARRA, Eduardo, “Presidencialismo híbrido y democratización”, en MAYORGA, René Antonio, Democracia y gobernabilidad, América Latina, Editorial Nueva Sociedad, 1992
[12] LAZARTE, Jorge, “Partidos políticos e informalización de la política”, MAYORGA, René Antonio, Democracia y gobernabilidad, América Latina, Editorial Nueva Sociedad, 1992, Pág. 238.

democrático", superando en gran medida las viejas contradicciones y disputas respecto a la política económica, el tipo de democracia y de régimen de gobierno [13].

El sistema político, así reconstituido, se sustentó en un consenso básico alrededor de dos cuestiones medulares, la democracia representativa y la economía de mercado, que fueron los cimientos que ordenaron el proceso político y económico por espacio de casi 20 años y sobre los cuales reposaron también los esfuerzos de modernización económica, social, política e institucional. La relativa amenaza que supuso, para este modelo de gobierno, la emergencia de tendencias contestatarias y anti sistémicas que replantearon el dilema entre modernización y populismo, fue en gran medida atenuada a partir de la integración de los nuevos partidos "neopopulistas" (CONDEPA y UCS) al sistema político y la neutralización de su potencial disruptivo [14].

Lo evidente es que, en el contexto de la democracia pactada, el sistema político logró una relativa estabilidad de las reglas de juego, de modo tal que los partidos políticos pudieron afirmarse como los protagonistas del juego democrático, lo cual, por cierto, hubo de permitir, también, que se institucionalizara el sistema de decisiones políticas[15].

A este mismo propósito contribuyó la implantación de un sistema electoral funcional a la necesidad de contar con reglas adecuadas para establecer un marco de competencia política, libre de manipulación y distorsión de los resultados, garantizando, por tanto, la alternabilidad en el poder y la credibilidad en los procesos electorales. Claro que ello fue resultado, a su vez, de sucesivos cambios y ajustes en las normas y los mecanismos institucionales[16].

Entre los impactos de mayor relevancia, del sistema electoral sobre el régimen político, cabe mencionar un efecto restrictivo sobre el número de partidos, lo cual permitió revertir la tendencia precedente de proliferación

---

[13] MAYORGA, René Antonio, op, cit.

[14] Entre los textos que han analizado el significado y características de esas nuevas fuerzas políticas que, sin embargo, no consiguieron sobrevivir a la prematura muerte de sus jefes y líderes. Véase Fernando Mayorga: Max Fernández: La Política del Silencio, ILDIS-UMSS, 1991; René A. Mayorga: Antipolítico y Neopopulismo, CEBEM, 1995.

[15] LASERNA, Roberto, La democracia en el ch´enko, Fundación Milenio, La Paz, 2004.

[16] Un hito importante fue la conformación de cortes imparciales a partir del 1991. Dos años después, otra reforma en el sistema electoral dio a las decisiones del órgano electoral el carácter de irrevisables, inapelables y de cumplimiento obligatorio, además de la adopción del mecanismo de validación del voto en la urna bajo el principio de preclusión.

de partidos [17]. De otro lado, un influjo en la consolidación del sistema de gobierno sustentado en pactos políticos post-electorales y coaliciones interpartidarias, estimulando a los partidos a participar en alianzas gubernamentales para no quedar excluidos. Hay que destacar, asimismo, la reforma constitucional de 1994 que estableció la elección de diputados uninominales, modificando el 'sistema de lista completa' de candidatos a la Cámara de Diputados para introducir un sistema de representación personalizada. La combinación del principio de mayoría, en distritos uninominales, y de representación proporcional, en nueve distritos plurinominales, buscó fortalecer la capacidad de representación de los partidos y la relación entre representantes y representados.

De este modo, los procesos electorales tuvieron impactos profundos y relativamente duraderos sobre el desenvolvimiento de los partidos y la conformación del sistema político. Sin los procedimientos electorales no se puede entender el rol clave de los partidos en el juego democrático ni el progresivo desarrollo institucional del sistema político.

En ese sentido, René Mayorga considera que el sistema electoral cumplió razonablemente con los requisitos esenciales que son, primero, traducir votos en escaños, asegurando una amplia representación democrática, y, segundo, brindar la posibilidad para la construcción de mayorías parlamentarias que respalden la gestión de gobierno, logrando 'representación' y 'gobernabilidad', que son los objetivos que debe perseguir el régimen democrático. Para Jorge Lazarte, las reformas electorales en Bolivia lograron, en su momento, mejorar la representación, participación y legitimación del sistema democrático, contribuyendo a estabilizar el sistema político [18].

Ahora bien, no obstante todo lo anterior, hay que decir que, ya entonces, se hicieron perceptibles muchas señales de precariedad en el sistema de partidos, principalmente por la debilidad de las estructuras partidarias, su frágil institucionalidad interna, la permanencia de prácticas patrimonialistas y clientelistas en el ejercicio del poder, síntomas de corrupción y descomposición ética y un distanciamiento creciente con la sociedad.

[17] Esto se logró con la aplicación del sistema D´Hont como método de cálculo para la distribución de escaños plurinominales, y la fijación de un umbral electoral de 3% para los escaños correspondientes a las circunscripciones plurinominales en la Cámara de Diputados. Así, el número de partidos registrados en la Corte Nacional Electoral descendió de 28 a 18 entre 1979 y 1997. También en esos mismos años, el número de partidos parlamentarios -es decir que ingresan al Parlamento- disminuyó de 13 a 7 partidos. Después de la intensa fragmentación del inicio de la transición democrática, que era ampliamente repudiada por la población, la caída en el número de partidos ha sido impresionante, manteniéndose estable desde 1979 con un promedio de 4 partidos en cinco elecciones Cf. MAYORGA, René Antonio, Desmontaje de la democracia, CEBEM, 2001.

[18] LAZARTE, Jorge, Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro, Plural editores, 2005, Pág. 246.

Problemas, éstos, que irían agravándose con el paso de los años hasta socavar las bases del sistema de partidos y, por ende, del modelo de democracia pactada, en cuyo marco se sucedieron cinco gobiernos democráticos. La crisis de octubre de 2003 precipitó el colapso de este sistema.

Es un lugar común, en el debate político, calificar aquella dramática circunstancia como la manifestación más visible de la crisis del modelo de gobernabilidad sustentado en pactos políticos. Para unos, esta forma de gobernabilidad se agotó en los límites mismos del modelo económico neoliberal y de un sistema partidocrático excluyente, que no pudieron producir el ansiado despegue económico y, menos aún, reducir la pobreza y las desigualdades sociales. Para otros, se trató sobre todo de la descomposición del sistema político, reflejada en la corrupción de los partidos políticos y su descalificación en el ejercicio del poder. Y no faltan los argumentos que enfatizan en la resistencia de los partidos "tradicionales" a abandonar sus privilegios y en su incapacidad para integrar a los movimientos sociales y a los actores políticos emergentes -principalmente los nuevos partidos de base sindical, indígena y popular- surgidos de la propia democratización política del país de las últimas décadas [19].

Como fuere, es indudable que la caída del gobierno de Sánchez de Lozada ha arrastrado a todo el sistema de partidos y, también, ha quebrantado la legitimidad indiscutida de la democracia representativa, con los partidos en un papel central, así como la primacía de la economía de mercado con presencia de capital extranjero; ésos fueron los dos pilares que sustentaron los consensos dominantes en el país desde 1985.

Desde entonces, y quizás ya desde las mismas elecciones generales de 2002, asistimos a un proceso de transformación de la configuración del sistema político y de representación. Un proceso que en su evolución nos transporta a la fase actual de instalación de un sistema político con predominio de un partido con tendencia hegemónica, que articula una red de organizaciones sociales de apoyo, en un escenario de polarización ideológica y política, así como de proliferación de agrupaciones políticas locales y, también, de empoderamiento de fuerzas regionales.

Pero antes de analizar esta nueva fase de la política boliviana, recapitulemos los elementos centrales que contextualizan el curso de la transición política:

[19] Cf. OPORTO, Henry, "La institucionalidad esquiva: de las reformas institucionales a la des-institucionalización", en Opiniones y Análisis, Nº 90, Hanns Seidel Stiftung-FUNDEMOS, 2008

i) La descomposición del sistema de partidos, que dominó la política boliviana durante más de tres lustros, a partir de la disolución de su eje de articulación del sistema pluripartidista moderado (el trípode MNR-ADN-MIR) y también del hundimiento de los dos partidos neopopulistas (UCS y CONDEPA) que remozaron parcialmente el escenario político en los años ochenta y noventa. Un sistema de partidos que tampoco pudo asimilar la irrupción de dos nuevos movimientos políticos de base campesina e indígena, el MAS y el MIP, que juntos sumaron el 27% de los votos nacionales en las elecciones presidenciales de 2002, y el 26% de los escaños parlamentarios, convirtiéndose así, y dada además su capacidad de movilización social, en fuerzas con un papel crítico para la gobernabilidad, especialmente el MAS.

ii) La atmósfera de polarización y confrontación que se reinstala entre las fuerzas del establishment político y las fuerzas contestatarias al mismo, el poder parlamentario logrado por estas últimas, reforzado por su capacidad de acción directa, actuando con un pié en la democracia institucional y con otro por fuera de ella, tuvo el efecto de reeditar los viejos antagonismos de la política boliviana, con respecto al sistema democrático y la orientación de modelo económico, reabriéndose una enorme brecha ideológica y política entre los partidos tradicionales y sistémicos y las fuerzas políticas emergentes.

iii) La territorialización de la representación y su carácter étnico y corporativo, facilitado por las características del sistema electoral, de doble circunscripción y representación proporcional personalizada, que se aplica desde 1997, cuyos efectos de inclusión política se vieron reforzados por la Ley de Participación Popular que reabrió nuevos espacios de competencia política en el ámbito municipal. Las evidencias son claras en cuanto a que esta forma de elección parlamentaria favorece a los partidos o movimientos con fuertes baluartes locales, pero, también y sobre todo, a la representación política basada en principios de identidad étnica, cultural, regional o corporativa, con más base local que nacional [20].

    Precisamente, partidos con esas características (MAS y el MIP), han sacado ventaja del sistema electoral, incorporando en sus listas a

[20] Esta sería una forma de autorepresentación política, que consiste en que un grupo social, o étnico-cultural, tiende a elegir como sus representantes a personas de su mismo grupo, que comparten sus propias características sociales y culturales. Este hecho no es exactamente igual que la representación corporativa, pero puede fácilmente derivar en ella.

líderes sociales con fuerte presencia en sus distritos rurales, lo cual ha producido un salto cualitativo en la representación de la población rural, seguido de una intensa politización de la cuestión indígena y del pluralismo étnico y cultural. Tanto así, que ha cobrado más fuerza el debate sobre el carácter del régimen democrático, escindido entre visiones que reivindican a la democracia directa y a las autonomías indígenas y, otras, que defienden la forma representativa de la democracia.

iv) La tendencia a la regionalización del voto, que supone una redistribución territorial de la representación política que tiende a dividir al país en dos grandes bloques: uno, el occidente andino, donde se afirma la influencia de las fuerzas populares y de izquierda y, otro, el oriente amazónico y el sur -la "media luna"-, donde los partidos tradicionales han podido mantener un relativo predominio.

v) Lo anterior ha tenido la consecuencia de reavivar la fragmentación del voto, que se ha manifestado con mucha fuerza a partir de las elecciones nacionales de 1997 y de 2002 [21]. Así, los partidos que dominaron el proceso democrático, perdieron progresivamente la capacidad de concentrar votos. De recibir juntos (MNR-ADN-MIR) más del 70% de los votos, en los años ochenta, pasaron al 60% del total nacional, en la década del 90, y a tan sólo un 40% en las elecciones de 2002. Este fenómeno obedecería a una suma de factores que incluyen el desgaste del poder, la insatisfacción de las clases populares y la renovación generacional, como elementos explicativos centrales. Éstas y, probablemente, otras razones más, han tendido a acentuar la volatilidad del voto, que en Bolivia tradicionalmente ha sido siempre alta [22].

El conjunto de estas tendencias políticas ayuda a entender que el país hubiese retornado, en la coyuntura que va de año 2000 al 2005, a un escenario de alta fragmentación política, polarización ideológica y prevalencia de tendencias centrífugas, reeditándose, de alguna manera, el escenario vivido en los primeros años de la transición a la democracia.

[21] En las elecciones de 1997, ADN obtuvo el primer lugar con, a penas, algo más del 22% de votos. En las elecciones de 2002, el MNR ganó con sólo el 20.8% (lejos del 34% que obtuvo en 1993), y apenas décimas de ventaja sobre el MAS y NFR.

[22] Cf. ROMERO, B., Salvador, Geografía electoral en Bolivia, FUNDEMOS, 2004, Pág. 471

En las condiciones en que fue quedando el sistema de partidos, debilitado en su núcleo central, sin capacidad de articulación y enfrentado a una oposición fuerte y antagónica, el producto inevitable han sido gobiernos débiles, inestables y asediados por las presiones sociales y políticas. Así, la democracia boliviana se ha visto atrapada durante ese tiempo, e incluso después, por una compleja crisis de gobernabilidad, asociada tanto a la fragmentación de la representación política como a la desinstitucionalización del sistema de decisiones [23].

2. El nuevo escenario: sistema político con primacía de un partido

Las elecciones generales de diciembre de 2005 pueden considerarse como un parte aguas en la política boliviana, en la medida en que cierran un ciclo político e inauguran otro con características diferentes.

Como se sabe, esos comicios fueron anticipados más de un año antes de la conclusión del período gubernamental 2002-2007, por un acuerdo político y congresal, y en medio de una intensa crisis política. La renuncia forzada de Sánchez de Lozada condujo a la formación de dos gobiernos provisionales: el primero, presidido por Carlos Mesa (2003-2005), en cuyo transcurso se reforma parcialmente la Constitución Política del Estado; y el segundo, encabezado por el hasta entonces Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez V., dentro del proceso de sucesión presidencial previsto por la Constitución, y con el mandato expreso de organizar elecciones adelantadas para el mes de diciembre de 2005.

En ese contexto, de acentuada inestabilidad política y gubernamental, esta elección del 2005 marcaría un punto de inflexión. En efecto, la contundencia de la victoria electoral del MAS con el 54% de los votos válidos, un resultado inusual en la historia del país, puesto que es la primera vez en cuarenta años en que un partido obtiene la mayoría absoluta, posibilitando el ascenso directo de su candidato Evo Morales a la presidencia de la República, sin mediar la elección congresal, ha determinado una profunda transformación del escenario político nacional.

Lo notable es que este abrumador resultado, superior en 25 puntos al segundo mejor situado (PODEMOS) y 30 puntos por encima de la anterior votación del MAS en 2002, se da en un escenario signado por fuertes tendencias de atomización de la representación popular. Recordemos que

[23] Cf. OPORTO, Henry, "Bolivia en la encrucijada: ¿Cómo hallar una solución democrática a la crisis de gobernabilidad", en Desbloquear la política para dar gobernabilidad a Bolivia, Ediciones FBDM, 2005

apenas tres años antes, en las elecciones nacionales de 2002, el MNR resultó primero con apenas el 20.8%. Pero no sólo ello, también la elección municipal de 2004, posterior a la caída de Sánchez de Lozada, mostró una alta dispersión de la votación nacional. La primera fuerza política nacional, el MAS, tan solo llegó al 17.4% contra el 19.2% del MNR en las elecciones municipales de 1999.

Más allá de toda la significación política -y, especialmente, simbólica- que tiene el ascenso al poder de Evo Morales -primer dirigente sindical y de origen rural en llegar a la Presidencia- y de un partido de las características del MAS, surgido de una coalición de organizaciones campesinas e indígenas y con un perfil más de movimiento político y social anti-sistémico, que se hizo y creció en la férrea oposición al sistema político vigente, enarbolando consignas anti-imperialistas, de cambio revolucionario y de reivindicación de de identidades indígenas; lo que importa es subrayar el efecto de este fundamental cambio político en los patrones de organización del sistema de representación y en las condiciones de constitución y ejercicio del poder político.

Por un lado, es indudable que el resultado de los comicios de 2005 trastocó sustancialmente el mapa político, relegando a un segundo plano a los partidos que fueron protagonistas en las dos décadas previas y, con ello, profundizando la crisis de estos partidos y detonando una dinámica irrefrenable de debilitamiento, dispersión y desintegración de la oposición política al nuevo gobierno del MAS. Por el otro, al conseguir la mayoría absoluta en las urnas, y con ello también la mayoría de representantes en la Cámara de Diputados -aunque no en el Senado-, el MAS pudo prescindir de lo que fue una práctica usual durante el ciclo político precedente -la formación de una coalición política de gobierno- para conformar un gobierno de un solo partido, cuya sustentación política no reside primordialmente en su fuerza parlamentaria sino, y ante todo, en su alta legitimidad social y en la estructuración de una amplia red de apoyo social, vía los llamados “movimientos sociales” que le son afines.

Estos dos factores clave -la aplastante mayoría del MAS en las urnas y el relegamiento de la oposición a la condición de una minoría electoral en el plano nacional- se reeditarían, pronto, en todos los eventos nacionales de carácter eleccionario que han tenido lugar en los últimos cuatro años, de intensa dinámica política.

Así, en la elección de la Asamblea Constituyente de julio de 2006, el MAS triunfó con el 50.7% de votos, contra el 30% de los votos sumados de los

tres principales partidos opositores (PODEMOS, UN y MNR) [24]. En las elecciones de 2005, el MAS había ganado con el 54% frente al 42.7% de los votos sumados de los tres mismos partidos opositores. En el Referéndum Revocatorio de agosto de 2008, Evo Morales fue ratificado con el 67.4%, constituyendo su más alta votación durante todo este período. En el Referendo Constitucional de enero de 2009, la nueva Constitución Política del Estado, promovida y defendida por el gobierno, tuvo un resultado favorable del 61.4% contra el 38.5% de rechazo. Por último, en la reciente elección nacional de diciembre de 2009, Evo Morales ha sido reelegido con el 64.22% de la votación nacional, casi 38 puntos por encima del segundo candidato mejor ubicado (Manfred Reyes Villa) que obtuvo el 26.46% de votos, al tiempo que el MAS ha logrado los dos tercios de representantes en la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional, un hecho inédito en la historia legislativa de todo el período democrático.

Estos sucesivos éxitos electorales del oficialismo han determinado una correlación política de fuerzas, que tienden a favorecer el predominio del MAS en el juego político, al punto de convertirse en el eje, indiscutido, alrededor del cual giran todas las definiciones políticas importantes [25]. El gobierno, por su parte, ha encontrado en los eventos electorales el medio ventajoso para revalidar una y otra vez su legitimidad social y, con base en ello, expandir su propio poder e influencia sobre los otros poderes públicos y, en general, sobre el conjunto del aparato del Estado. Todo ello en un contexto de acelerada desinstitucionalización del sistema político y creciente erosión del Estado de Derecho.

Lo paradójico es que este fortalecimiento del partido de gobierno, como factor preponderante del proceso político, se da en medio de la polarización y la beligerancia que acompañan la gestión gubernamental desde sus primeros días, que tienen su principal caldo de cultivo en las conflictos que marcan las relaciones entre el gobierno del MAS y los poderes regionales de la “media luna”, estos últimos constituidos en el principal soporte del bloque de oposición, a partir de su fuerza social, capacidad interpeladora de presión y resistencia al gobierno.

[24] Los resultados del Referéndum sobre Autonomías Departamentales, que se realizó simultáneamente a la elección de la Asamblea Constituyente, arrojaron el resultado de 57% por el NO a nivel nacional, que fue la posición defendida por el gobierno del MAS, y de 42.4% por el SI, defendido por las regiones de la “media luna” y la oposición política. El gobierno ganó en cinco departamentos y perdió en cuatro. Este resultado tuvo en su momento la significación de un “empate” político, que dio un gran impulso al movimiento autonómico en las regiones del oriente y del sur, con importantes ecos en otros dos departamentos (Chuquisaca y Cochabamba). Sin embargo, el resultado del Referéndum Revocatorio de 2008 volvió a darle a Evo Morales una resonante victoria, lo que le dio la fuerza necesaria para neutralizar el avance del movimiento regional opositor y consolidar su gobierno.

[25] Una experiencia similar en la historia boliviana sólo es posible de encontrarse en los años de la Revolución Nacional, cuando el MNR dominó y concentró toda la política nacional.

Así y todo, pese a la fuerza que el bloque regional ha exhibido para mantener el control de su propia territorialidad y aún para desafiar al gobierno y ponerlo en jaque en varios momentos, en última instancia no han tenido -salvo coyunturas breves- el poderío necesario para contener el avance del proyecto político del MAS y evitar el rumbo general que el proceso político ha tomado en estos años.

Pues bien, los factores clave, entre otros, de la transformación del escenario político nacional son los siguientes:

- Tras el derrumbe del sistema de partidos, que dominó el escenario político por espacio de casi veinte años de vigencia democrática, el sistema político se encamina paulatinamente hacia su reconstitución, bajo la égida de un partido (el MAS) que busca convertirse en el factor unipolar y hegemónico en la política boliviana y condensar en sí mismo la representación de un nuevo bloque de poder (integrado principalmente por pueblos indígenas, movimientos campesinos y sectores populares urbanos), en medio de una oposición fragmentada, dispersa y con limitada capacidad de influencia.

- La tendencia a la implantación de un sistema de gobierno con fuerte predominio de un partido y un poder presidencial acrecentado, que prescinde de las alianzas políticas y descarta compartir el poder con otros partidos, cuya fuerza de sustentación política descansa tanto en su carácter plebiscitario (la apelación constante al voto y al respaldo popular legitimador) como en la extraordinaria red de apoyo social que ha construido alrededor de los movimientos sociales que se adhieren al "proceso de cambio". Un sistema que por ahora no encuentra opciones de recambio y alternancia en el poder.

- No obstante la tendencia a la formación de un régimen de partido hegemónico (tal como lo fue en su día el gobierno revolucionario del MNR), éste es también un momento de inflexión por la irrupción de nuevos referentes de acción política, cual son los movimientos sociales y las agrupaciones ciudadanas que desafían la centralidad de los partidos políticos y reclaman un protagonismo propio como instrumentos de representación y ejercicio del poder político.

- El reforzamiento de la influencia del caudillismo y del personalismo en la política boliviana, por encima y, muchas veces, al margen de las estructuras constituidas, que luce, además, con la fuerza de un

fenómeno transversal a las organizaciones políticas, instituciones y otros mecanismos donde se procesan y adoptan decisiones, en un contexto de acentuado debilitamiento institucional del Estado, de cambios en las estructuras estatales y de incertidumbre, inseguridad jurídica y pérdida de referentes normativos, muy propio de las coyunturas revolucionarias.

- La atmósfera de antagonismo político e ideológico, beligerancia y confrontación, que persiste con fuerza atenuada, pero vigente, en las relaciones oficialismo-oposición, induciendo a comportamientos y lógicas de “guerra” política y de percepciones “amigo-enemigo” que, además de que cierran o reducen el espacio de la negociación y la concertación política, alimentan una y otra vez la incertidumbre y la inestabilidad social e impiden, por tanto, afirmar las bases de una gobernabilidad democrática robusta.

3. Los movimientos sociales en el poder

Entre los nuevos referentes de acción colectiva, en el reconstituido escenario político, destaca sin duda el papel de los movimientos sociales. Desde luego que el protagonismo de las organizaciones sociales, y particularmente sindicales, en la escena política y en las luchas de poder, es un dato recurrente en la historia boliviana del siglo XX. Ni siquiera la incursión de estos movimientos en los espacios estatales, tal cual ocurre actualmente, es algo singular e inédito, puesto que ya sucedió durante los años de la revolución del ‘52, cuando los sindicatos mineros participaron de la administración de COMIBOL y la COB.

La novedad está en que ahora se intenta “institucionalizar” la incorporación de las organizaciones sociales al ejercicio del poder político, a través de mecanismos constitucionales, como el “control social”, en instituciones estatales; la creación de “circunscripciones especiales indígenas” en el territorio nacional para la elección de representantes indígenas a la Asamblea Legislativa Plurinacional y el mismo reconocimiento de autonomías indígenas y campesinas en territorios rurales y municipales.

De cualquier manera, el fenómeno significativo que estamos viviendo es el empoderamiento de movimientos sociales de raigambre popular, unidos e integrados al esquema de gobierno y de poder, estructurado alrededor del MAS. Pero no se trata solo de organizaciones que actúan en forma

complementaria al partido oficialista o bien siendo instrumentadas completamente por éste. Recordemos que la mayor parte de las organizaciones que hoy se definen o reivindican como “movimientos sociales”, no han nacido con el MAS. De hecho, son pre-existentes a éste, tienen una trayectoria previa o paralela, e incluso algunas se consideran fundadoras de este instrumento político [26].

En realidad, la existencia de organizaciones sociales, convertidas en actores políticos que disputan espacios de poder, es un hecho directamente vinculado a la debilidad del sistema de partidos y a las falencias de éstos para representar intereses sociales, canalizar demandas, gestionar los asuntos públicos, de una manera que sea reconocida como legítima y eficaz, y, más aún, para promover medidas de cambio social. En este sentido, la emergencia política de los llamados “movimientos sociales”, lo mismo que de las agrupaciones ciudadanas que intervienen en procesos electorales, vuelve a poner de manifiesto tales problemas y, de cierto modo, es un fenómeno que afecta a los partidos políticos -incluido el propio MAS- en la medida en que cuestiona su lugar en la sociedad e impugna y desafía su rol de representación política y, en última instancia, busca desplazarlos del escenario político o al menos a disminuir su poder e influencia.

Volviendo a la cuestión más actual, que es la presencia, en los espacios de poder, de las organizaciones sociales afines al gobierno, hemos de decir que lo que se plantea es un campo complejo de relaciones y articulaciones entre éste y los movimientos sociales. En primer lugar, porque el término de “movimientos sociales” engloba a organizaciones de distinta naturaleza y con fines de diverso alcance. Las hay aquéllas que tienen un sentido, eminentemente, reivindicativo-corporativo y, también, las que tienen un perfil más de movimientos políticos con aspiraciones de poder o que enarbolan banderas de cambios estructurales y de reorganización global del Estado y de la sociedad; y en el medio una gama variada de organizaciones con identidades ambiguas [27].

En segundo lugar, porque el propio MAS tiene rasgos y atributos de un movimiento social y político, en el que se superponen, mezclan y conviven, a veces en tensión, la lógica sindical y la lógica de una organización

[26] Es el caso de las federaciones de cocaleros, la CSUTCB, la CIDOB, la Confederación de Colonizadores, la Federación Campesina Bartolina Sisa y otras.

[27] Un análisis amplio del fenómeno de los movimientos sociales y de su papel en la actual coyuntura política boliviana, puede encontrarse en ZEGADA, Ma. Teresa/TORREZ, Yuri F./CAMARA, Gloria, Movimientos sociales en tiempos de poder: articulaciones y campos de conflicto en el gobierno del MAS, Centro Cuarto Intermedio, 2008.

propiamente política. Esta doble condición del MAS es percibida, por algunos, como una identidad dual que le permite ser, a la vez, una “coalición de movimientos sociales” y una “estructura política institucionalizada” para la lucha electoral y la gestión estatal, basada en la “centralidad del poder en el liderazgo de Evo Morales, que jerárquicamente se ubica en la cima de las dos estructuras”. Este lugar de privilegio es lo que le permitiría al líder masista jugar un rol cohesionador de las distintas fracciones que conviven en el movimiento y en el mismo gobierno, y, además, centralizar la relación con las organizaciones sociales aliadas [28].

Desde la perspectiva de la red de alianzas que el MAS ha construido con las organizaciones sociales, cabría diferenciar varios tipos de articulaciones: i) movimientos orgánicamente ligados a la estructura política del MAS; ii) organizaciones que se identifican con este partido pero que no se reconocen como parte del mismo; iii) organizaciones que se declaran partidarios del “proceso de cambio” pero manteniendo distancia con el instrumento político e incluso una postura crítica; iv) otras que pueden hacer acuerdos de mutuos beneficios pero sin mayor compromiso político.

Naturalmente, la relación que el gobierno establece con todas estas organizaciones es diversa y va, desde pretender absorberlas y subordinarlas, hasta negociar pactos de reciprocidad o únicamente acuerdos puntuales. Y los medios para conseguir estos propósitos pueden ser también múltiples: el convencimiento ideológico, las alianzas políticas y electorales, la concertación de leyes y otras disposiciones gubernamentales, la cooptación de dirigentes, prácticas de prebenda y clientelares (a la vieja usanza y muy propias de la cultura política popular) e incluso la presión, por medios diversos.

La situación, nueva, que emerge para muchas de estas organizaciones, es que, habiéndose forjado en una trayectoria de movimientos opositores, anti-sistémicos o de “contra-poder”, defendiendo celosamente su autonomía e independencia frente a los partidos políticos y a los gobiernos de turno, de pronto se ven involucradas en el engranaje del sistema político, a menudo, con sus propias “cuotas de poder” y con la obligación de asumir otro tipo de roles, como ser el sostén de la gestión gubernamental, neutralizar conflictos (promoviendo la estabilidad social), actuar como aparatos de movilización electoral, seleccionar candidatos a cargos electivos y a funciones públicas, para, en definitiva, convertirse en estructuras oficialistas adheridas al Estado.

[28] Cf. ZEGADA/TORRES/CAMARA, Op. Cit.

Así pues, la simbiosis del MAS con las organizaciones populares y la conversión de éstas, de movimientos sociales contestatarios a actores políticos de poder, abre un campo amplio para la reflexión y el debate teórico y político [29]. Desde ya, no faltan quienes expresan preocupación porque la subordinación de las organizaciones sociales al gobierno tienda a despojarlos de su autonomía y neutralizar su capacidad de constituirse en referentes alternativos de representación y acción colectiva, reforzando comportamientos básicamente corporativos, a partir de los cuales no serían más que grupos de defensa de intereses particulares y de captura de privilegios de poder. Sin embargo, es también evidente que el apoyo de determinados movimientos populares e indígenas, no se reduce a un mero intercambio de intereses corporativos sino que está marcado por una genuina y fuerte identificación con el proyecto político del MAS y el liderazgo de Evo Morales.

Por tanto, el futuro de las relaciones, entre gobierno y movimientos sociales, es una cuestión abierta que puede evolucionar en distintas direcciones. La progresiva conformación de un régimen de gobierno, sustentado en estructuras sociales de tipo corporativo, es una posibilidad real. Otra dirección posible es que los movimientos sociales preserven su autonomía y se afirmen como factores fácticos de poder y que, desde esa posición, ejerciten un rol de vigilancia y defensa de los objetivos del "proceso de cambio", en cuyo caso no cabe descartar conflictos potenciales con el propio gobierno, en torno a la orientación de sus acciones y estrategias. Así ocurrió en el pasado, cuando el co-gobierno MNR-COB, después de los primeros años de aquel proceso revolucionario, acabó diluyéndose y distanciando al movimiento sindical de la "alianza de clases" y de la vanguardia política a la que antes respaldaba.

4. Las agrupaciones ciudadanas: entre el espejismo y la territorialización de la política

"Agrupación ciudadana" es la denominación genérica de una nueva forma de acción política, que emerge en el contexto de la crisis de los partidos

[29] Por ejemplo, son interesantes las preguntas que se plantean ZEGADA/TORREZ/CAMARA en su libro citado. ¿Es el gobierno del MAS un gobierno de los movimientos sociales? En la relación gobierno-movimientos sociales ¿existe una articulación con fines político-ideológicos comunes o se trata de una mera relación de mutuo beneficio? ¿Qué consecuencias políticas se pueden esperar de la incursión de los movimientos sociales en las estructuras de poder? Los propios autores formulan algunas respuestas, como esta que señala: (Pág. 100): "…se puede constatar que tanto la presencia de sectores en el autodenominado gobierno de los movimientos sociales como la orientación de sus políticas tienen una cariz fundamentalmente simbólico…Asi, la participación de dirigentes en el gobierno se traduce en una red de alianzas con organizaciones sociales y una relación de intereses mutuos -que tiene efectos políticos particulares- pero no responde a una proyecto político liderizado por los propios movimientos sociales. Esta articulación, en todo caso, tiende a la subordinación de los movimientos sociales al gobierno del MAS".

políticos, como instrumento alternativo de representación e intervención en la gestión pública. Esta nueva forma de organización es producto de la reforma constitucional del año 2004, que suprime, de la representación política, el monopolio partidario e incorpora a otros mecanismos de participación directa, como el Referéndum y la Iniciativa Legislativa Ciudadana que, en conjunto, apuntan a establecer un sistema de participación social, en la organización y funcionamiento del Estado, para fortalecer la legitimidad de la institucionalidad democrática y mejorar su funcionamiento.

La Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas es un instrumento jurídico, promulgado el 6 de junio de 2004, que establece los procedimientos para la organización y participación, de esos colectivos, en procesos eleccionarios. Recordemos que hasta los comicios presidenciales de 2002, únicamente los partidos políticos estaban facultados para presentar candidatos para Presidente, Parlamento y gobiernos municipales. La mencionada ley flexibiliza las normas para facilitar que nuevas organizaciones se habiliten para intervenir en elecciones municipales e, incluso, nacionales, reuniendo firmas equivalentes al 2% de los votos válidos emitidos en los últimos comicios, circunscritos al ámbito territorial específico donde desearan participar.

Antes, los partidos reconocidos por la Corte Electoral eran necesariamente organizaciones nacionales que debían presentar firmas que representaran al 2% de los votos válidos emitidos en la elección presidencial previa. Con la nueva disposición, las agrupaciones ciudadanas pueden lograr su personalidad jurídica, de escala municipal, presentando firmas únicamente del municipio correspondiente. Para los pueblos indígenas el procedimiento es incluso más sencillo, pues no requieren reunir firmas y les basta con tener el reconocimiento de su personalidad jurídica como “pueblo indígena”, para poder postular candidatos en los municipios donde hubieran obtenido ese reconocimiento. En suma, se ha abierto el camino para la formación de organizaciones políticas locales.

Ahora bien, detrás de la idea de que los ciudadanos puedan organizarse, al margen de los partidos políticos, para intervenir y competir en elecciones populares, está la apuesta por un nuevo modelo de práctica política, que supere las falencias y defectos de representación, que se endilga a los partidos, pero que también corrija los vicios de la política boliviana. Con una visión muy optimista y no exenta de voluntarismo, se ha pensado que dar expresión y permitir la participación directa de los ciudadanos sin partido, podían ser el antídoto contra los males de la “partidocracia”,

rescatando la política de manos de los políticos profesionales. Desde ya, de las agrupaciones ciudadanas y de la participación de los pueblos indígenas, se esperan muchas cosas buenas: que mejore la representatividad política por una mayor cercanía a la gente; que se renueve el liderazgo político; que se practique la democracia interna en las organizaciones; que se transparente la gestión política y se dé un control social que frene la corrupción de los políticos.

Los partidos políticos, acorralados por la presión social, tuvieron que dar curso, en su día, a la reforma política para posibilitar que el escenario político se vea invadido de nuevos actores y competidores en la lucha por el poder.

El balance de la experiencia, aunque el tiempo transcurrido desde la aprobación de la nueva legislación, en materia de representación y participación política, es todavía prematuro (cinco años) para extraer conclusiones definitivas, cuenta con las primeras experiencias de actuación electoral de AC's y PI's, que arrojan varias lecciones y marcan ciertas pautas y tendencias. La experiencia más importante proviene, sin duda, de la elección municipal de 2004 -la primera, en que hicieron su debut las AC's y PI's-, puesto que es en el nivel municipal donde más expectativas han surgido y donde se puede esperar un mayor protagonismo de estas organizaciones [30] .

Pero también hay que tener en cuenta, de alguna manera, las elecciones generales de 2005 y 2009, que abrieron la posibilidad de que AC's participen y postulen candidatos a Presidente, Prefectos, diputados y senadores, aunque se sabe, por supuesto, que una elección general es un escenario mucho más propicio para el protagonismo de los partidos políticos, en tanto son organizaciones nacionales.

El primer dato relevante es que, en las elecciones municipales de 2004, se produjo un crecimiento espectacular en el número de postulantes. De 18 actores, en un proceso electoral previo, se llegó a más de 300, incluidos los partidos. Como resultado, se registró una inusual dispersión del sufragio nacional, como efecto, casi inevitable, de la mayor oferta de opciones electorales [31]. Pero se trató de una dispersión matizada por la concentración

[30] Cf. Al respecto, véase los artículos de ROMERO, B., Salvador, “En la bifurcación del camino: los resultados de la elección municipal 2004”; CORDERO, Carlos, “El nacimiento de las agrupaciones ciudadanas: ¿grandes éxitos y muchos fracasos”, en Opiniones y Análisis, Nº 72, Hanns Seildel Stiftung-FUNDEMOS, 2005

[31] Según los datos de Salvador Romero B., alrededor de 80 partidos, AC y PI ganaron por lo menos en un municipio contra 13 en 1999. El MAS, la primera fuerza nacional, apenas llegó al 17.4% de los votos nacionales. Sin embargo, como ya se dijo antes, esta dispersión es en realidad una tendencia que ya venía de atrás pero que en 2004 se reforzó y acentuó. Cf. ROMERO, op. cit. p. 150

local del voto en los municipios, y, particularmente, en las capitales de departamento [32].

También ha sido en las grandes ciudades y en sus áreas de influencia inmediata, donde se ha registrado un mayor número de AC's, denotando que se trató, básicamente, de un fenómeno urbano. Algunas AC's tuvieron éxitos electorales notables en capitales departamentales, pero, en general, fracasaron en poblaciones menores y zonas rurales, en las cuales se mantuvo la primacía de los partidos.

Allí donde vencieron las AC's, esto se debió -con mucho- al liderazgo local que sus candidatos habían construido previamente, como militantes o asociados a los partidos políticos y, en varios casos, en el ejercicio previo del mando edil. Curiosamente, las agrupaciones ciudadanas, al decir de Salvador Romero, "sirvieron de caballo de batalla a alcaldes populares que buscaron su reelección sin sujetarse al corsé partidario" [33]. Es decir que las AC's permitieron el reciclaje de políticos con amplia trayectoria, "fue el traje nuevo para políticos fogueados". En cambio, fallaron las AC's creadas por ciudadanos con poca experiencia y trayectoria; Romero observa que, a las organizaciones promovidas por pequeños sectores o gremios, les costó articular una propuesta que atrajese a otros sectores.

En la elección general de 2005, sin duda, la principal novedad fue la participación de PODEMOS, una coalición de agrupaciones ciudadanas, creadas en varias ciudades, y los restos de ADN, en lo que constituyó un intento de fusionar los resabios de una estructura partidaria con el impulso renovador de nuevas organizaciones locales, para, sobre esa base, levantar un nuevo partido nacional. Los resultados obtenidos por esa fuerza política -un segundo lugar en la elección presidencial, que le posibilitó ser en la legislatura 2005-2009, también, la segunda fuerza parlamentaria (primera en el Senado), y que luego reprodujo en las elecciones para la Asamblea Constituyente- parecieron, en su momento, perfilar un escenario bipartidista: MAS-PODEMOS. Sin embargo, tal escenario se fue diluyendo rápidamente, en la medida en que PODEMOS no pudo cristalizar su consolidación política y partidista, a tal punto que, ya en las últimas elecciones generales de diciembre de 2009, desapareció del espectro electoral.

Entre tanto, las organizaciones políticas que nacieron en ese mismo contexto, el de las elecciones de 2005, bajo la forma de agrupaciones

[32] B Si en 1999, 23 candidatos fueron elegidos alcaldes por mayoría absoluta, en 2004 fueron 56 los alcaldes directamente elegidos en las urnas. Op.cit. p. 154
[33] Op. cit., Pág. 168-171

ciudadanas, para postular candidatos a prefectos en los departamentos, han tenido desempeños y trayectorias dispares. Mientras algunas resultaron triunfantes y han logrado permanecer -con sus dificultades- en la arena electoral, otras fracasaron o tuvieron existencias efímeras.

En cuanto a la performance de los pueblos indígenas, los resultados tampoco son muy halagüeños. Ganaron en cerca de veinte municipios, todos ellos rurales y muy marginales, con fuerte anclaje étnico y donde la competencia fue inexistente o muy baja. Según el propio Salvador Romero, los PI's no pudieron crear una dinámica municipal y tropezaron con la dificultad de conseguir votos fuera del ayllu o de la comunidad [34] . En cambio, para las elecciones generales de 2005 y 2009, y para la elección de la Asamblea Constituyente (2006), ya operó con éxito la estrategia electoral del MAS, consistente en absorber para sus propias listas a los candidatos de PI's, fagocitándolos a la estructura política masista o por medio de alianzas político-electorales con organizaciones indígenas, de tal manera que los PI's dejaron de tener una presencia electoral propia y diferenciada [35].

En términos generales, lo que puede decirse de estos primeros años, los del nacimiento y primeras actuaciones de las AC's y PI's, es que el balance arroja más sombras que luces y, sobre todo, muchas dudas e interrogantes sobre el futuro de esta forma de acción política. Especialmente las AC's, han resultado ser, ante todo, meros instrumentos electorales y, la mayor parte de ellos, de efímera y volátil existencia. Nacen y desaparecen, según como les vaya en los sufragios. Salvo casos muy contados, no llegan a consolidarse como estructuras de vida política permanente. En ese sentido, no ayudan a la institucionalización del sistema político. Por el contrario, y aunque puedan contribuir parcialmente a su renovación, son un factor que alimenta la informalización de la vida política.

Lo que parece incuestionable es que no son, precisamente, un nuevo modelo de práctica política, muy diferente a los partidos, como muchos ingenuos creyeron que iba a suceder. La práctica exhibida hasta ahora, que ciertamente puede tener excepciones, muestra los mismos o peores defectos que los que se han criticado en los partidos: caudillismo, ausencia de democracia interna, enquistamiento de intereses particulares,

---

[34] Op. cit. Pág. 177-180

[35] En las últimas elecciones generales de 2009, se disputaron siete diputaciones indígenas en igual número de circunscripciones especiales en todo el territorio nacional. En seis de ellas ganaron los candidatos del MAS, en tanto que la séptima diputación, en el departamento de Pando, correspondió al candidato del opositor PPD-Convergencia. En especial, las alianzas del MAS con organizaciones indígenas funcionaron exitosamente.

improvisación e ineficiencia en la gestión pública, patrimonialismo y prebendalismo, nepotismo, corrupción, politiquería. La promesa de organizaciones ciudadanas, genuinas y portadoras de valores que regeneren la práctica política, ha quedado muy relegada.

Con todo, el aporte importante de las AC's y los PI's es que han dado impulso a la territorialización de la política y al surgimiento de organizaciones políticas locales, un proceso que ya había tomado forma con la Ley de Participación Popular y que, seguramente, se irá consolidando y profundizando, especialmente ahora que se vienen las autonomías departamentales. Es verdad que la presencia de estos actores no ha logrado estructurar un nuevo sistema de partidos, pero sí, es muy posible, que ellos sean los protagonistas de sistemas políticos departamentales y municipales, conviviendo y compitiendo con estructuras de corte más partidista y nacional, entre ellos el MAS y los languidecientes partidos tradicionales o sus sucedáneos. Quién sabe, tal vez algún día ellos sean la base del surgimiento de nuevos partidos nacionales.

La preocupación que queda flotando es ¿qué puede ocurrir en el futuro con los PI's, en el contexto de las autonomías indígenas? ¿Se mantendrá sólida la alianza de estas organizaciones con el MAS, de manera que la actual fortaleza electoral del MAS no sea vea afectada? O es que ¿se gatillará una dinámica de mayor dispersión política y electoral a nivel local, que incluso pueda ser una amenaza para la cohesión del partido de gobierno?.

III. Representación política y sistema legislativo

El 25 de enero de 2009, Bolivia votó en Referendo Nacional la aprobación del proyecto de Constitución Política del Estado, sometido a su consideración por el Congreso Nacional y, previamente, sancionado por la Asamblea Constituyente, luego de un borrascoso proceso de deliberaciones, que dio como fruto un controversial proyecto, aprobado por la mayoría política conformada por asambleístas del MAS, pero con el abierto rechazo de la oposición política [36]. Promulgada el 7 de febrero de 2009, la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) está ahora vigente, reemplazando a la anterior Constitución, que estuvo en vigor -con reformas- por más de cuarenta años.

[36] No obstante el rechazo de la oposición al proyecto constitucional de la Asamblea Constituyente, un acuerdo parlamentario posterior hizo posible que el proyecto llevado a referendo recogiera algunos cambios de contenido y forma.

El eje de la NCPE es el Estado Plurinacional y Comunitario, que se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico. Se mantiene la estructura del Estado separada en tres órganos independientes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero se añade un cuarto órgano: el Electoral. Otra importante innovación es la adopción de la "democracia participativa, representativa y comunitaria", como forma del sistema de gobierno, dentro del cual se establece la participación y el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado.

1. El nuevo Legislativo y las relaciones interpoderes

En este marco general, la NCPE ha introducido sustanciales cambios en la composición, la forma de elección y las atribuciones del órgano legislativo, ahora denominado Asamblea Legislativa Plurinacional. La Cámara de Senadores se conforma ahora con 36 miembros, elegidos por el sistema proporcional. La Cámara de Diputados mantiene el número de 130 miembros, la mitad son elegidos en circunscripciones plurinominales departamentales, mediante el sistema de representación, definido por ley; la otra mitad, en elección directa, por mayoría simple de sufragios, en circunscripciones uninominales, una parte de las cuales son "circunscripciones especiales indígena-originario-campesinas". Los candidatos a asambleístas son postulados por partidos, agrupaciones ciudadanas o pueblos indígenas.

De cara a estas disposiciones, muchos analistas han coincidido en afirmar que la nueva composición del órgano parlamentario tiende a una correlación de fuerzas que favorece la posibilidad de que el oficialismo tome control político del Legislativo. Ciertamente, esta previsión se ha visto corroborada por los resultados de las últimas elecciones generales de diciembre de 2009, en las que se eligió Presidente, Vicepresidente, senadores y diputados, de acuerdo a las nuevas normas constitucionales y con arreglo a la Ley de Régimen Electoral Transitorio. Esta ley estableció siete circunscripciones indígenas en el territorio nacional y definió el sistema proporcional para la asignación de escaños, aplicando el método de la serie de números divisores naturales.

Desde ya, los resultados del sufragio han dado un abrumador triunfo al MAS en las elecciones presidenciales con el 64% de votos, lo que ha permitido que el binomio Morales-García Linera sea elegido en primera vuelta y se invista de una altísima legitimidad social [37].

[37] La NCPE establece la elección de Presidente y Vicepresidente por sufragio directo. Un candidatura puede ser elegida en primer vuelta si obtiene más del cincuenta por ciento de los votos válidos o, también, con el cuarenta por ciento de votos y con una diferencia de al menos el diez por ciento en relación con la segunda candidatura. Si ninguna candidatura cumple estas condiciones, debe realizarse una segunda vuelta entre las dos candidaturas más votadas.

Elecciones Generales 2005
Partidos y porcentajes obtenidos

MAS	64.22%
PPB-Convergencia	26.46%
Unidad Nacional	5.65%
Alianza Social	2.31%
MUSPA	0.51%
GENTE	0.34%
PULSO	0.26%
BSD	0.22%

A su vez, los resultados de la elección parlamentaria han determinado que el MAS consiga los dos tercios de los escaños, tanto en diputados como en senadores y, consiguientemente, en la Asamblea Legislativa - un hecho inédito en la política boliviana-. Mientras que los partidos de oposición se ven relegados a una ínfima minoría y con muy escasas posibilidades de incidir en las decisiones legislativas. De ahí que, hoy día, tengamos un parlamento absolutamente dominado por el partido oficialista. En los más de veinticinco años de régimen democrático, nunca, jamás un gobierno logró asegurarse un respaldo parlamentario tan abrumador y definitorio.

Cámara de Senadores
Distribución de escaños

MAS	26	72.2%
PPB-Convergencia	10	27.8%
Total escaños	36	

Cámara de Diputados
Distribución de escaños

MAS	86	66.1%
PPB-Convergencia	38	29.2%
Unidad Nacional	3	2.26%
Alianza Social	3	2.26%
Total escaños	130	

Asamblea Legislativa Plurinacional
Distribución de escaños

MAS	112	67.4%
PPB-Convergencia	48	28.9%
Unidad Nacional	3	1.8%
Alianza Social	3	1.8%
Total escaños	166	

Con dos tercios, propios, de los votos de los miembros de la Asamblea Legislativa, el oficialismo tiene la llave para tomar decisiones cruciales, prescindiendo de llegar a acuerdos con la oposición. Por ejemplo, puede elegir, por sí mismo, a las cabezas de los órganos de control y de defensa de la sociedad y del Estado (Contraloría General del Estado, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo y Procuraduría General del Estado). Por otro lado, puede aprobar la Ley Marco de Autonomías y Descentralización e, incluso, una reforma parcial de la Constitución, sin necesidad de buscar consensos con la oposición, aunque luego esta reforma requiera de un referendo constitucional aprobatorio.

Pues bien, no son menos significativos los cambios en las atribuciones del Poder Legislativo y con relación a los órganos Ejecutivo y Judicial. Veamos esto a través de algunos tópicos ilustrativos.

En materia de legislación, por ejemplo, se mantiene la facultad del Presidente de la República de promulgar leyes y de ejercitar el poder de veto sobre ellas. El Legislativo, por su parte, conserva la potestad de rechazar el veto a las leyes, mediante la mayoría absoluta de votos de los asambleístas presentes. En el pasado se requerían dos tercios de votos; es decir que el procedimiento de rechazo se ha facilitado.

En materia presupuestaria, créditos y convenios, las facultades de ambos órganos siguen siendo básicamente las mismas que antes. El Ejecutivo tiene la iniciativa para crear, modificar y suprimir tributos nacionales, siendo atribución del Legislativo aprobar las leyes tributarias que le proponga el Ejecutivo. Éste elabora y presenta los proyectos de PGN, el plan de desarrollo económico y social, la contratación de empréstitos, los contratos de explotación de recursos naturales y los tratados y convenios internacionales; mientras que al Legislativo le cabe aprobar todos estos proyectos sometidos a su consideración.

En materia de fiscalización, algunas modificaciones importantes son éstas: i) El texto constitucional no hace mención a las peticiones de informes escrito y orales, lo que puede restarle presión parlamentaria al Ejecutivo; ii) Si bien se establece la interpelación a los ministros y la posibilidad de su censura, con implicación de su destitución -lo que antes era una facultad presidencial-, el acto interpelatorio sólo se puede realizar en sesión de Asamblea -antes se podía en cualquiera de las dos cámaras- y por dos tercios de votos de sus miembros, lo que significa que difícilmente se podrá hacer efectivo el recurso de la censura; iii) Se suprime la obligación del Ejecutivo de presentar al Legislativo el informe anual de gastos, con lo que se limita la capacidad de este último para fiscalizar el gasto público; iv) Se suprime, también, el control previo del Legislativo sobre los tratados y convenios internacionales suscritos por el Ejecutivo, lo que implica que este tiene ahora mayor libertad para negociar estos acuerdos, mientras que los legisladores sólo pueden aprobar o rechazar tales acuerdos pero no influir en su tramitación.

También se percibe un debilitamiento del órgano legislativo en relación a la conformación de los órganos del Poder Judicial, puesto que pierde la potestad de elegir a los miembros del Tribunal Supremo de Justicia, del Tribunal Constitucional Plurinacional y del Consejo de la Magistratura. Su competencia se reduce a la preselección de candidatos a los órganos judiciales, los cuales deben concurrir a una elección popular por sufragio universal.

Todo ello, en un contexto en que la figura presidencial se ve considerablemente fortalecida en su legitimidad y autoridad política, en su triple condición de jefe de Estado, jefe del MAS y líder máximo de los movimientos sociales, lo que por supuesto influye -quizás decisivamente- en el equilibrio de poderes [38] .

2. El control social

El nuevo Legislativo está llamado a actuar en un escenario político complejo y con un nuevo mapa de actores, donde cobra fuerza y protagonismo la

[38] Es interesante registrar la opinión del constitucionalista y ex senador Carlos Borth. Analizando las normas constitucionales referidas a los distintos componentes del sistema político (electoral, de partidos y de gobierno), él sostiene que todas las variables y tendencias apuntan a reforzar el presidencialismo, debilitar el Parlamento y acentuar los obstáculos para la recomposición del sistema de partidos, con el único matiz de que a raíz del establecimiento del régimen de autonomías departamentales, podría darse una regionalización de las fuerzas políticos, produciéndose “un sui generis presidencialismo reforzado con descentralización política”. Cf. BORTH, Carlos, “Reflexiones iníciales sobre el nuevo régimen presidencial boliviano”, trabajo presentado en el Seminario Internacional Democracia Intercultural y representación política en América Latina, La Paz, 3-4 de junio de 2009, PNUD-Organo Electoral de Bolivia-IDEA Internacional.

acción de los movimientos sociales y organizaciones corporativas, en muchos casos bajo el impulso y amparo de los cambios constitucionales.

En efecto, la NCPE, además de la participación y control social en el Estado, establece un sistema de gobierno con tres formas democráticas: la “directa y participativa”, la “representativa” y la “comunitaria”; todas ellas, en pie de igualdad. Bajo este innovador concepto -que se aleja de la tradición republicana y democrático-liberal de las modernas constituciones, a los mecanismos participativos ya adoptados en la reforma constitucional de 2004 (referendo, iniciativa legislativa ciudadana, reconocimiento de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas como nuevos actores políticos), se añaden otros como la revocatoria del mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa, que ahora adquieren rango constitucional. Lo mismo que ocurre con la llamada “democracia comunitaria”, expresada en la designación o elección de autoridades y representantes por procedimientos propios de las “naciones y pueblos indígena- originario-campesinos”.

El capítulo “Participación y Control Social”, de la NCPE, establece a su vez otros principios que refuerzan el carácter participativo que se pretende dar al sistema de gobierno [39]:

I. El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas.
II. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales.
III. Ejercerá control social a la calidad de los servicios públicos.
IV. La Ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social.
V. La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social.
VI. Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad.

Pero eso no es todo. La participación y el control social implican, también, participar en la formulación de las políticas de Estado; apoyar al órgano legislativo en la construcción colectiva de las leyes; desarrollar el control social en todos los niveles de gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas; generar un

[39] NCPE: Título VI, “Participación y Control Social”, artículo 241

manejo transparente de la información y del uso de los recursos, en todos los espacios de la gestión pública; solicitar la revocatoria del mandato y otras atribuciones.

Claro que no es poco que la propia Constitución le reserve al órgano legislativo la sanción de la ley que debe regular el ejercicio del control social. Gracias a ello, la Asamblea Legislativa tiene el poder para fijar límites y ajustar tal ejercicio, de una manera que preserve sus propias funciones -como órgano legislativo y primer poder del Estado- y evite distorsiones y excesos que podrían afectar dramáticamente la razón de ser de los poderes públicos y las instituciones fundamentales del Estado democrático, con grave perjuicio para la gobernabilidad política.

De cualquier manera, es evidente que este nuevo modelo de Estado y de sistema de gobierno, plantea una serie de cuestiones nuevas y complejas para el funcionamiento y eficacia de los distintos órganos públicos y, en particular, para la labor parlamentaria. En ese sentido, no se puede pasar por alto el riesgo de que las instituciones representativas (básicamente el Parlamento y sistema de partidos políticos) se vean mediatizadas por el peso que adquieren los movimientos sociales en el sistema de decisiones estatales y por la relevancia de otras formas de acción colectiva.

Al respecto, vale la pena plantearse la siguiente reflexión: la idea de un gobierno directo del pueblo, subyacente a muchas de las nuevas disposiciones constitucionales, supone borrar las diferencias entre el Estado y la Sociedad, para tratar de integrar en el Estado a los grupos sociales organizados, generalmente bajo formas corporativas, de modo que la sociedad civil se confunda con el Estado y éste sea, cada vez más, la sociedad misma, que es la vieja utopía socialista y comunitarista. El modelo de democracia directa que inspira el texto constitucional, diluye la autonomía del Estado con respecto a los poderes sociales. El Estado absorbería en su seno a los llamados movimientos sociales a la vez que, él mismo, sería capturado por éstos.

Sencillamente, se trata de la corporativización del poder político, lo que hace casi superflua la existencia del sistema político, puesto que pierde su razón de ser que es la de intermediar las relaciones entre el Estado y la Sociedad. Si la representación política es lo característico de la democracia moderna, es porque se parte de la premisa de que el Estado tiene la función de gobierno de la sociedad como un poder relativamente autónomo de los distintos grupos sociales, de lo contrario no podría servir al interés

general. Pero, si el Estado va a someterse a los dictados de los múltiples poderes sociales, es evidente que la propia idea de un gobierno representativo pierde sentido.

De ahí que en un sistema de gobierno con tres formas o niveles de democracia, son las instituciones de la democracia representantiva las que se debilitan y desfiguran, reduciéndose, en buena medida, a sólo un aspecto de lo que es un sistema de representación política -la elección de autoridades- y dentro de una lógica de funcionamiento general del Estado en que se restringe considerablemente el espacio para una verdadera función representativa, de manera tal que los titulares del Estado dejan de ser mandatarios y se convierten en mera correa de trasmisión de la voluntad de sus mandantes.

3. Los gobiernos sub-nacionales

El último elemento que complejiza el escenario de acción legislativa tiene que ver con la constitución de entidades territoriales autónomas. La NCPE reconoce cuatro niveles de gobierno territorial, independientes entre sí y de igual jerarquía constitucional: el departamental, el regional, el municipal y los territorios indígenas. Estos gobiernos sub-nacionales están conformados por un órgano ejecutivo y una asamblea o concejo con facultades deliberativas, fiscalizadoras y legislativas, en el ámbito de sus competencias.

¿Qué desafíos supone esto para la Asamblea Legislativa Plurinacional? En principio, es potestad del Legislativo sancionar la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que es el instrumento clave para encaminar la nueva organización territorial del Estado y el régimen autonómico. De acuerdo a la NCPE, es esta ley la que debe regular el procedimiento para la elaboración de estatutos autonómicos y cartas orgánicas, la trasferencia y delegación de competencias, el régimen económico-financiero y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales.

El marco de referencia, para estas cruciales definiciones, está definido en la propia Carta Magna, especialmente en lo relativo a la distribución de competencias. Éstas se dividen en: i) privativas del nivel central; ii) concurrentes y compartidas entre éste y los otros niveles de gobierno; iii) exclusivas de los gobiernos departamentales y municipales e indígenas. Se prevé también la transferencia y delegación de competencias no privativas.

El texto constitucional ha listado el conjunto de estas competencias, con lo cual, aparentemente, ha cerrado la discusión sobre este tema fundamental y, de suyo, controversial. No por ello, sin embargo, las entidades territoriales dejarán de impugnar y debatir esta cuestión que, difícilmente, podrá ser zanjada, ni siquiera, con la aprobación de la Ley Marco. De modo que, una y otra vez, estará a prueba la capacidad del Legislativo para consensuar, éstas y otras delicadas materias, con los poderes regionales para evitar, así, conflictos potenciales con las regiones.

En términos más generales, la cuestión que emerge como un problema, político e institucional de envergadura, es la coordinación entre la función legislativa nacional y la función legislativa territorial, que corresponde a los gobiernos sub-nacionales. Aunque la NCPE ha intentado delimitar el alcance de estas funciones, no es seguro que lo haya conseguido completamente, y aunque así fuera, quedarán siempre muchas cuestiones en el ámbito de la ambigüedad y de las responsabilidades compartidas o superpuestas y siempre con la posibilidad de que se desaten conflictos de competencias y poderes.

Aquí es donde puede extrañarse la ausencia de un sistema de partidos nacionales con capacidad de negociación y concertación, y no sólo para facilitar la tarea del órgano legislativo nacional sino también para ejercitar una influencia positiva -e incluso moderadora- en la acción de los poderes territoriales y, principalmente, departamentales. Por la experiencia internacional se ve que el papel de los partidos nacionales ha sido, y sigue siendo, crucial para contrarrestar las tendencias localistas o regionalistas, dentro de un proceso de descentralización política, pero también para compatibilizar y articular intereses y visiones desde una perspectiva nacional. Ciertamente, la disminuida presencia opositora en el nuevo Parlamento y el debilitamiento, o ausencia, de una fuerza opositora nacional con capacidad de persuasión social, relativamente equivalente al MAS, es uno de los mayores déficits que arrastra el actual proceso de autonomías territoriales y que, eventualmente, podría comprometer su desenvolvimiento.

IV. Problemas y retos de representación

Si uno quisiera imaginar qué cursos probables se desprenden de las tendencias prevalecientes, para la reconstitución del sistema político y de representación, es evidente que la respuesta ha de hallarse, sobre todo, en las posibilidades que tiene el MAS como factor dominante de la política boliviana, pero, también, en el rol que la oposición política y regional ha de jugar hacia adelante.

La polarización política y un clima de relaciones antagónicas y confrontadas entre oficialismo y oposición, con un gobierno en fase de expansión de poder y que mantiene la iniciativa política, pero que se ve sacudido por fisuras y quiebres en el bloque político y social de poder, quizás también por desafíos al liderazgo político y gubernamental, en un contexto de mayor conflicto social y de reanimación y fortalecimiento de los poderes regionales, sigue siendo un escenario probable. Desde luego, esto último dependerá en gran medida de los resultados de los comicios departamentales y municipales del próximo abril, que, eventualmente, pueden favorecer triunfos electorales opositores en varias regiones y ciudades importantes.

En este cuadro, seguirá siendo fundamental la pretensión del MAS de afirmarse como partido dominante y hegemónico, de un sistema político institucionalmente debilitado, con una oposición fragmentada y de escasa influencia en el proceso político general, cuya estabilidad dependerá, primordialmente, de la incapacidad gubernamental de mantener sólida una red de alianzas y apoyos con los movimientos y organizaciones populares. Este escenario puede ser compatible con acuerdos políticos parciales que involucren a la oposición parlamentaria y/o regional, que, empero, no alteren sustancialmente el equilibrio de fuerzas ni tampoco las tendencias principales del proceso político.

No obstante, no puede descartarse que, ante dificultades que el proyecto gubernamental no logre sortear o, bien, ante la comprensión de una necesidad de asegurar la estabilidad, política y social, y de consolidar una gobernabilidad de largo aliento, se replanteen las actuales estrategias políticas, para favorecer una evolución que tienda más a un tipo de sistema político de pluralidad atenuada que, sin amenazar el predominio del oficialismo, en el corto plazo, se abra un espacio real para la negociación de acuerdos políticos de mayor alcance, con una oposición que se reconstituye, que recupera iniciativa política y que, además, ofrece alternativas de recambio.

Sea cual fuere la dirección en que se encamine la reconfiguración del sistema político, hay dos grandes problemas que siguen siendo un gran desafío para la democracia boliviana: la reinstitucionalización del sistema político y el afianzamiento de la gobernabilidad democrática. La superación de estos problemas fue el punto clave para asegurar la transición a la democracia en los años ochenta. Ahora, en una nueva situación de transición política, la exigencia que tiene el país, de resolver esos mismos problemas, es tan ineludible como lo fue antes.

En ese sentido, emergen nuevas cuestiones para la reflexión y el debate político:

i) El derrumbe de los partidos “tradicionales” y la irrupción de nuevos actores políticos, indudablemente, puede lograr la transformación del sistema de partidos. Los ciclos de la historia boliviana indican que los partidos políticos entran en crisis pero no necesariamente mueren. Es posible que algunos partidos desaparezcan, como de hecho está sucediendo, pero es seguro que otros nuevos surgirán, puesto que, por lo menos hasta hoy, ninguna otra forma de expresión política ha sido capaz de cumplir la función de los partidos [40].

De ahí, la precaución que se debe tener frente al papel de los movimientos sociales y agrupaciones ciudadanas que han entrado en escena, aumentando las opciones electorales y facilitando la creación de nuevos instrumentos de participación de los ciudadanos en la política. De hecho, se puede conjeturar que el futuro de estas nuevas organizaciones está ligado a la debilidad y dispersión de los partidos políticos. Las que no se hayan sometido totalmente a los partidos, eventualmente, se convertirán en nuevos partidos políticos, constituyendo el cimiento para el surgimiento de dos niveles de sistema político: el nivel local y departamental, por una parte, y el nivel nacional, por otra.

ii) Un problema, que se plantea hoy, es la capacidad de los partidos para articular una sólida presencia nacional. El MAS lo está logrando en parte, pero aún tiene el reto de posicionarse consistentemente en la “media luna”. La principal dificultad para recomponer un sistema multipartidista moderado está, precisamente en ese hecho. La democracia, difícilmente, ha de ser gobernable sin partidos nacionales que contrarresten las presiones localistas, regionalistas, etnicistas y corporativistas sobre el sistema político y el Estado.

iii) Es preciso reforzar la tendencia a la concentración de la representación política, para establecer una lógica de competencia no polarizada y, tendencialmente, bipolar, no siempre entre dos partidos sino, también, entre dos coaliciones políticas. Esto corresponde a la necesidad más profunda de la democracia boliviana.

---

[40] Cf. GAMARRA, Eduardo, “El futuro de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas” (Resumen), manuscrito, febrero 2005. Véase también, LASERNA, Roberto/VERDESOTO, Luis/OPORTO, Henry/ZEGADA, M. Teresa, Constitución y poder político: propuestas de reforma para Bolivia, IDB-CERES, 2007

Lograr gobernabilidad sobre la base de pactos y acuerdos entre los partidos políticos no es contrario a la práctica de una democracia genuina. Es más, corresponde a la esencia democrática que el sistema político funcione en base a pactos continuos e inclusivos de la pluralidad política -que no es lo mismo que formar coaliciones de gobierno-, puesto que, sólo de esa manera es posible garantizar el compromiso democrático de todos los sectores y que las políticas públicas sean estables y perdurables en el tiempo. Ello redunda en la necesidad de incentivar a las organizaciones políticas, mediante las normas electorales, a formar coaliciones para generar grandes agrupamientos y corrientes ideológico-políticas alrededor de proyectos alternativos de sociedad.

iv) El proceso de descentralización política, por un lado, y la creciente complejidad de la vida política y social, por otro, determinan la necesidad de constituir espacios y niveles diferenciados en el sistema político, lo cual supone, también, que se vayan formando y consolidando partidos regionales y/o locales con su propio ámbito de acción, probablemente diferenciados de los partidos nacionales, ya que éstos responden a otra lógica de funcionamiento.

v) Y ¿qué puede decirse con relación a las autonomías indígenas? ¿Será éste un nuevo espacio para la acción política? o ¿es que el hecho de ser una instancia de gobierno comunitario, basada en usos y costumbres y en prácticas consensuadas de toma de decisiones, excluye desde ya el pluralismo político y, consiguientemente, la posibilidad de que surjan organizaciones de tipo partidista, que compitan por el control del gobierno comunitario?

Al respecto, vale la pena tomar en cuenta la situación peculiar que se da con las circunscripciones especiales, para la elección de representantes indígenas a la Cámara de Diputados, las cuales admiten, de acuerdo a la Ley del Régimen Electoral Transitorio, que los candidatos a diputados sean postulados por pueblos indígenas pero también por partidos y agrupaciones ciudadanas. Vale decir que se admite la competencia electoral entre estas tres clases de organizaciones. Las circunscripciones especiales no están reservadas exclusivamente a los “pueblos indígenas”. De hecho, en la última elección general de 2009, los candidatos del MAS ganaron en seis de las siete circunscripciones en juego, mientras que el candidato de PPB-Convergencia ganó en la séptima circunscripción. Ningún “Pueblo Indígena” ganó diputaciones en las circunscripciones indígenas.

Dada esta experiencia, ¿se puede pensar que, también en las autonomías indígenas, se abre un espacio a la participación de organizaciones políticas con orientaciones ideológicas diversas, compitiendo por el gobierno comunitario? o ¿es que esta posibilidad está, a priori, excluida y descartada?

vi) En ese contexto general, no hay duda de que la Asamblea Legislativa Plurinacional afronta riesgos y amenazas, críticas para su propia afirmación como poder del Estado independiente del Ejecutivo y con autonomía respecto de otros poderes fácticos como son los movimientos sociales. El dilema del órgano legislativo es cómo fortalecerse a partir del juego interno de las propias fuerzas parlamentarias, encontrando un marco interno que permita, no sólo una relación democrática entre mayorías y minorías sino también, un espacio para la construcción de acuerdos políticos que viabilicen una agenda legislativa concertada.

El futuro del Parlamento está íntimamente ligado a la evolución del sistema de partidos, sobre el que descansa su funcionamiento. La reconstrucción del sistema partidario no puede menos que redundar en el fortalecimiento institucional y político de la acción parlamentaria.

LIBRO IV

SOBRE LA INTEGRACIÓN POLÍTICA Y PARLAMENTARIA EN AMÉRICA

René Recacochea Salinas

I. Introducción:

El complejo escenario de la integración política regional

El presente documento es el resultado de un estudio de carácter descriptivo, auspiciado por FUNDAPPAC, sobre la dimensión política de la Integración en el área sudamericana y su expresión en los denominados parlamentos regionales, en tanto son entidades de representación política, asociadas a los procesos integracionistas.

El texto busca dar una imagen global de las estructuras y procesos que conforman esa dimensión de la integración regional, más que un análisis pormenorizado de sus elementos. En tal sentido, es, principalmente, una suerte de documento resumen que, por una parte, hace referencia al marco interno y externo en el cual emergieron los esquemas integracionistas de la región y, por otra, muestra los rasgos relevantes de su evolución reciente, las estructuras institucionales que ha generado, fundamentalmente en el plano político, y las perspectivas que es posible visualizar, en este momento, respecto de su desarrollo.

Por tanto, la secuencia del documento hace, en primer lugar, una referencia histórica de este proceso, para ubicar posteriormente, en esa visión diacrónica, los eventos recientes de su evolución y su situación actual, incluyendo sus principales estructuras institucionales.

Debe decirse que es una orientación implícita del texto, mostrar la compleja evolución que ha registrado, en la perspectiva política, el proceso de integración regional, que ha producido una amplia, aunque todavía segmentada, estructura institucional que puede derivar, y esperemos que así sea, en un camino único de unidad para los países de la región. Por tanto, en esta orientación está presente la esperanza de que los nuevos esfuerzos integracionistas amplios, como UNASUR o la más reciente propuesta de una Comunidad de naciones latinoamericanas, sean el camino que incorpore avances, tan trascendentales, como la convergencia de los esquemas de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o las aproximaciones de los esquemas integracionistas de Centroamérica, América del Sur y el Caribe.

Desde luego, no es posible ignorar las complejas situaciones que vive la región con la emergencia política de nuevas propuestas para el desarrollo económico y social de nuestros países, como ocurre, por ejemplo, en

Bolivia, Ecuador o Venezuela, que plantean formas distintas de entender las relaciones internacionales y la lógica de las solidaridades, en los procesos de integración. Estas propuestas emergentes, junto al patrimonio institucional de los esquemas ya consolidados en la región, serán seguramente el material con el que se modelará el futuro de la unidad continental. Esto implica, inevitablemente, una visión pluralista del escenario político de la integración regional, que acepte las diferentes orientaciones político-ideológicas, como un dato de la realidad que debe contemplarse en la construcción de los procesos integracionistas.

En este marco, es posible observar que, paradójicamente, los procesos de regionalización-integración parecen estar recibiendo un nuevo énfasis en Sur América, generado en gran medida por la consolidación centralista de la globalización de los sistemas económicos y políticos y sus efectos, muchas veces negativos, sobre el mundo subdesarrollado.

Este énfasis está también alimentado por el fortalecimiento de la regionalización en otras zonas del orbe -es el caso de la Europa unida- que plantean, con altibajos, modelos de avance para estos procesos en una nueva concepción de la soberanía de los estados.

La propia lógica social interna de la región, que había madurado el proceso integrador desde hace varias décadas, impulsa este proceso, ahora combinado con condiciones socio-políticas de conflicto y cambio, tanto en el plano interno de los estados, como en su relacionamiento internacional.

Con estos condicionamientos, el acento en la integración regional incorpora ahora con intensidad un componente socio-político que, en algunos casos, complementa y, en otros, se articula con dificultad, a los mecanismos económicos gestados por la práctica integracionista, en casi cincuenta años de existencia. El retiro de algunos países, de esquemas de integración en los que habían permanecido largos períodos -es el caso de Venezuela en la CAN- o el debilitamiento de la acción conjunta en esos esquemas, como lo es igualmente la participación de Bolivia en la Comunidad Andina, resaltan este rasgo, el de la difícil articulación de las dimensiones política y económica, en el marco de la integración regional.

La dimensión política, al incorporarse con energía, a estos procesos continentales, marca también su presencia como un componente establemente asociado, una orientación más definida hacia los factores sociales de la integración y a los efectos de la misma, sobre el desarrollo

de los países de la región. La Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) expresa claramente esta nueva configuración, al establecer, como lineamientos centrales de su funcionamiento, conceptos como el comercio justo, la cooperación para el desarrollo, la participación ciudadana y la inclusión social.

Vista esta coyuntura, en una perspectiva amplia, se destaca la diversidad de propuestas políticas para organizar y encausar el impulso integrador, desde la controvertida y ya superada propuesta del ALCA hasta la no menos discutida opción de la ALBA, teniendo, sin embargo, puntos focales en la más reciente alternativa de UNASUR, que posiblemente articule los históricos esquemas de la CAN y el MERCOSUR o la iniciativa última del Grupo de Río, que impulsa la conformación de un esquema de alcance latinoamericano.

En este escenario, de cooperación y conflicto, en que parecen emerger, como actores de los procesos de integración, nuevos movimientos y organizaciones sociales que plantean un énfasis en la reconducción política de estos procesos -con propuestas amplias para la conformación de un solo camino de unidad sudamericana- se abre una necesaria exigencia académica de estudio de esta realidad, al mismo tiempo que un tratamiento racional del tema por parte de los actores políticos y las entidades parlamentarias [1].

Debe indicarse que la evolución de los esquemas de integración, en su dimensión política, desembocó, en una de sus vertientes, en la conformación de los parlamentos regionales, que de alguna manera respondieron a la necesidad de contemplar la representación ciudadana en procesos que abarcan, cada vez más, órdenes de la vida social. Y, debido a que su evolución institucional en el área sudamericana los ha convertido, meramente y a diferencia de lo ocurrido en la Unión Europea, en foros de expresión de los parlamentos nacionales o de organizaciones políticas -con fuerte presencia en los países de la región- sigue pendiente el perfeccionamiento de su rol de representación ciudadana y de canalización de la participación de sectores diversos de las sociedades de nuestro continente. En esta materia, los parlamentarios bolivianos tienen un amplio espacio para un debate racional, ya que nuestro país participa en los Parlamentos Latinoamericano, Andino, del MERCOSUR, Amazónico e Indígena; teniendo, además, la sede del Parlamento de UNASUR en Cochabamba.

[1]B1. Un estudio amplio de la Integración Política Regional y la realización de diálogos entre parlamentarios y académicos, en esta materia, ha sido posible mediante el funcionamiento del Programa de Integración Política Regional, implementado por la Universidad Andina, en su sede de Sucre, con el apoyo de la CAF.

Desde un punto de vista metodológico, desarrollar el esquema de este trabajo ha supuesto, en primer lugar, establecer un marco inicial para describir el surgimiento de los procesos de integración continental, al irse agotando la fase de la industrialización, vía sustitución de importaciones (ISI) en la mayor parte de los países más desarrollados de la región, lo cual implicó indagar en el plano de las relaciones internacionales intra y extra regionales que primaron en ese periodo [2].

Esta visión inicial posibilitó una aproximación, más ordenada, a la evolución de estos procesos en Sudamérica, que tuvieron una expresión segmentada en el Grupo Andino y el Mercosur, luego del primer intento unificador de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) a comienzos de los años sesenta. Una evolución, por otra parte, marcada por cambios importantes en los modelos de integración, al modificarse, en los estados nacionales, las bases de sustentación de sus políticas económicas. El caso del Grupo Andino es un ejemplo de esta evolución, que asumió en un inicio (Acuerdo de Cartagena, 1969) un modelo de integración cerrado, con un fuerte control al comercio con terceros países y a la inversión externa, que, con la revisión de ese acuerdo (Quito, 1987), derivó hacia un modelo abierto, acorde con las orientaciones estatales de mediados de los años ochenta.

Por eso, en segundo lugar, interesa describir los rasgos recientes de esta evolución y las solidaridades que ha generado la convergencia de los esquemas de la CAN y el MERCOSUR, que se expresan en su actual andamiaje institucional. Ésta es una evolución que, obviamente, no ha concluido y que enfrenta, en algunas de sus versiones, nuevas tendencias de control al capital externo y de orientación del comercio, sobre bases que no son, meramente, de mercado [3].

En tercer lugar, se busca mostrar la trama compleja de los componentes políticos de esta evolución y su expresión institucional, de estructura y funcionamiento, en los Parlamentos Regionales.

Finalmente, en esta secuencia temática, se pretende describir la cambiante presencia de nuestro país en esos esquemas y las nuevas visiones institucionales que buscan regular esa participación en los procesos integracionistas.

---

[2] Un tratamiento extenso de esta evolución en René Recacochea “Notas sobre la Dimensión Internacional de los Esquemas de Integración de América Latina”, Proyecto CERES-UNESCO, La Paz.

[3] Parte importante de los análisis, sobre la evolución reciente de la integración regional, han sido recogidos de los estudios sobre este tema, realizados por el Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

Debe indicarse, de inicio, que las nuevas condiciones de los modelos de desarrollo, presentes en la región sudamericana, deberán afectar, de distintas maneras, a la configuración y funcionamiento de los esquemas integracionistas, tanto antiguos como emergentes, lo cual, ciertamente, ocurre en los casos de la CAN, la UNASUR o la ALBA.

Si hubiera de plantearse, en forma resumida, el curso de estos procesos, con el índice de la dimensión política, habría que señalar que, en los albores de los mismos, una decisión política de los presidentes de la región puso en marcha el esquema de ALALC en 1960, que luego se agotó al no percibir, los países miembros menos desarrollados, las ventajas que esperaban del mercado ampliado. Sin embargo, asociado a tal esquema, surgió el Parlamento Latinoamericano que todavía mantiene su vigencia.

Una posterior decisión política subregional y una coincidencia ideológica, entre gobiernos del área, generó el Grupo Andino que, en su primera etapa, implementó un modelo de integración cerrado, que luego devino, decisiones políticas de por medio, en integración abierta, al cambiar las orientaciones sobre el desarrollo que sustentaban sus países miembros.

El nacimiento del Grupo Andino marcó el punto de partida de la estructuración y fraccionamiento de opciones diversas para el proceso de integración sudamericano, al tiempo que planteó la mayor profundización del mismo, avanzando desde el ámbito del comercio hacia dimensiones sociales, culturales, políticas y parlamentarias (el Parlamento Andino), en una óptica intergubernamental alternada con iniciativas de supranacionalidad.

Un tiempo después, en 1991, se constituye con una lógica igualmente subregional e intergubernamental, el MERCOSUR, que avanza paralelamente a la CAN durante un período relativamente extenso, como un segundo esquema de integración regional que tiene, igualmente, su expresión parlamentaria.

El incremento del comercio entre países de ambos esquemas y una lúcida visión política de unidad continental, han generado un proceso de convergencia entre esos esquemas, que todavía continúa desarrollándose.

De este modo se implanta nuevamente, y casi cincuenta años después de abierto el proceso, una lógica en la integración regional que anda buscando, reiteradamente, un camino único en Sud América, esta vez, con fuerte énfasis en su dimensión política.

Este último período, por el que hoy transitamos, tiene una referencia en la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), que inicia la construcción de un camino institucional complejo, con nuevos tipos de contradicciones y en medio de una diversidad de opciones político-ideológicas estatales, que obligan a preservar una visión pluralista para el desarrollo del proceso de integración en el área.

Probablemente, esta diversidad de enfoques sobre el desarrollo y de visiones acerca de la integración, condicionó, en ciertos momentos del proceso integracionista, el carácter dominantemente intergubernamental (y no supranacional) que asumieron sus estructuras institucionales, lo cual se consideró un rasgo negativo para la consolidación de ese proceso.

Estos mismos condicionamientos, en el momento actual, estarán seguramente presentes al establecerse el diseño institucional de UNASUR, pero esta vez, posiblemente, con una valoración positiva de la visión intergubernamental, ya que una concepción de esta naturaleza, en los procesos integracionistas de decisión, se adecúa mejor al nuevo escenario, caracterizado por la pluralidad, en términos político-ideológicos, de las propuestas estatales.

En tal sentido, la amplia estructura política de la integración, deberá ajustar con flexibilidad sus mecanismos de funcionamiento, incluyendo a los Parlamentos Regionales, a fin de preservar la voluntad unitaria en la región, a pesar de las diferentes orientaciones y los coyunturales conflictos que pueden presentarse, derivados de la conformación de bloques de países, articulados por sus semejanzas ideológicas.

Cualquiera sea el camino que la integración sudamericana asuma en el futuro, la preservación de una voluntad de unidad es la condición fundamental para su continuidad y su eventual fortalecimiento. Y la actual aceptación de la pluralidad, en la orientación estatal, como una realidad del escenario político regional, es la condición de esa voluntad de unidad.

II. El marco histórico de la integración política regional

Es necesario, para disponer de una visión estructural, comprender la integración continental en el marco de los procesos de desarrollo y subdesarrollo que ha experimentado la región, en el periodo de vigencia de estos esquemas.

En esta perspectiva, los esquemas de integración en Sudamérica, han experimentado variaciones sustanciales en el curso de su evolución, que los han acercado, en algunos momentos, a las orientaciones socio-económicas de los países centrales desarrollados (tal fue en el caso de ALALC) y, en otras, los han alejado de ellos (iniciativas con énfasis en una suerte de autonomía, cual ocurrió en el inicio del Grupo Andino, con una manifestación muy evidente en el control que este esquema ejerció sobre el capital extranjero).

Estas orientaciones diversas que, en general, asumió el proceso de integración regional, estuvieron vinculadas a los "modelos de desarrollo" que prevalecieron, en diferentes momentos, en América Latina. De este modo, es evidente que la coincidencia de orientaciones en materia de desarrollo, junto a una visión común de las ventajas de la integración, posibilitaron la emergencia de esquemas como el Grupo Andino que, inicialmente, pretendió expresar un proyecto de desarrollo con una importante dosis de autonomía respecto de los países centrales, y que después, modificó su orientación hacia un proceso de integración abierto, en concordancia con las posiciones nacionales, de mayor apertura externa y de crecimiento, fundado en las fuerzas del mercado.

En este movimiento socio-político, de los países de la región, es probable que en el momento actual se presenten condiciones similares a aquéllas que estuvieron vigentes en los primeros años de la Comunidad Andina, cuando el proceso de integración regional se vio afectado por la conformación de bloques de países unidos por orientaciones político-ideológicas similares.

Sin embargo, habiendo avanzado este proceso de manera tan destacable, desde el punto de vista institucional, es posible que esa diversidad de orientaciones ideológicas y políticas desemboque en nuevas formas de articulación de intereses nacionales, en el seno de un camino único de integración en el continente, como parece indicar la reciente emergencia institucional de UNASUR o la propuesta de una Comunidad de Naciones Latinoamericanas.

En este contexto global, de procesos de desarrollo/subdesarrollo en la región, se ubica el marco específico de la integración continental, siguiendo una lógica de regionalización, de la que Europa Occidental ya ha avanzado sus primeros tramos.

Históricamente, los procesos de integración que tienen lugar en el sur del continente, desde fines de la década de 1950, marcan su presencia de modo específico en el sistema internacional. [4]

En tal sentido, durante la segunda mitad de ese siglo, este escenario observa la aparición de un conjunto variado de nuevos actores, que vienen a hacer más compleja la ya complicada trama de las relaciones internacionales.

A las vinculaciones entre los Estados, unidades típicas del análisis del nivel planetario de las relaciones sociales, se agregan las que derivan de agrupaciones de Estados, organismos internacionales, entidades supranacionales y empresas transnacionales.

El sistema mundial incorpora, en sus relaciones de producción, a regiones próximas y remotas de sus centros de irradiación, en una expansión sin precedentes.

A esta fase se asigna, también, la capacidad de organización internacional de grupos de naciones subdesarrolladas, que se trasforman en actores de ese escenario y participan del mismo, en adhesión a los Estados centrales. América Latina se inserta, ya en el período colonial y desde su polo periférico, en el sistema mundial, para asumir, dentro de la división internacional del trabajo, un rol que ha variado en el tiempo, de simple productor de materias primas a mercado para las manufacturas producidas en los países centrales.

Así, las naciones que conforman el área sudamericana alcanzan diferentes niveles de crecimiento y la región, como un todo, se ubica en una posición intermedia, entre los países más pobres (asiáticos y africanos) y las naciones más industrializadas.

Para algunos autores, América Latina atraviesa por dos fases principales en este proceso a su subdesarrollo: una fase inicial, de "crecimiento hacia afuera", en que la dinámica económica de la región radica exclusivamente en las condiciones de demanda de los países centrales, y una fase de "crecimiento hacia adentro", en que, por efecto de las propias coyunturas internacionales (Guerra Mundial, Crisis de los años 30) y según el grado

[4] Para un planteo estructural del tema, ver O. Sunkel y P. Paz, “El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo” Siglo XXI, México, parte cuarta.

de diversificación, alcanzado por los aparatos productivos de los diferentes países, se da un proceso de industrialización que, en lo fundamental, sustituye algunos de los bienes antes importados desde las economías centrales.

Esta fase cobra dimensiones importantes, particularmente en los países mayores del continente (Argentina, Brasil) y alcanza también niveles considerables en los países intermedios (Chile, Colombia, Perú), tendiendo a agotarse a inicios de la década de 1960.

En ese período, se constituyen los esquemas de integración latinoamericanos. Ellos aparecen como nuevos actores internacionales que articulan, de diversas maneras, los intereses nacionales, en espacios económicos y políticos ampliados.

Cronológicamente, ingresan en el escenario internacional después de establecidos los esquemas integracionistas de Europa, de los cuales incorporan mecanismos y recogen modelos institucionales. La Comunidad Económica Europea (CEE), sucesora de la Comunidad del Carbón y del Acero, había ya impuesto su presencia internacional cuando se constituye, en América Latina, el Mercado Común Centroamericano (MCC) en 1960.

A esta experiencia le sigue, en el sur del continente, la ALALC, que se establece formalmente en el mismo año. Al tender a agotarse esta experiencia, surgen el Grupo Andino y, en 1980, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), esta última como una continuación institucional flexible de ALALC. En la misma región del continente se constituyen, como esquemas de integración de alcance limitado, el Tratado de la Cuenca del Plata, en 1969, y el Pacto Amazónico en 1978. En el Caribe, en tanto, se organiza la Comunidad del Caribe, en julio de 1973.

Estos esquemas integracionistas se consolidan, en un período especialmente pródigo, en nuevas organizaciones y mecanismos de relación internacional [5].

Mientras se negociaba la constitución de los primeros esquemas, tanto en América Latina como en otras regiones del mundo, se establecían entidades importantes y ocurrían eventos fundamentales en la escena internacional contemporánea.

---

[5] Una cronología de eventos internacionales, de ese momento, puede verse en: José Alfonso Moreiras, “Cronología de la Negociación Económica Internacional”, Revista Comercio Exterior, Vol.31, N.- 7, Mèxico.

Por ejemplo, dos años antes de constituirse el ALALC, el Banco Mundial, ante la necesidad de estimular la empresa privada en escala planetaria, creaba una filial, la Corporación Financiera Internacional, que tenía por objeto otorgar ayuda financiera, en condiciones comerciales favorables, a proyectos privados en países subdesarrollados. Paralelamente y junto a la creación de las uniones económicas, la mayoría de las monedas de Europa pasó a la libre convertibilidad, produciéndose el primer cambio importante en el sistema monetario internacional.

En América Latina, en diciembre de 1959, los Estados miembros de la OEA establecían el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el fin de estimular el crecimiento de los países del área, facilitando recursos financieros para proyectos de desarrollo y asistencia técnica.

Poco después, se llevaron a cabo, en Bagdad, las primeras consultas entre seis importantes países productores de petróleo, que darían como resultado la constitución de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, entidad que buscaba unificar las políticas de los países miembros y otorgaba mayor autonomía a su acción económica internacional. En el mismo período, la lucha de una cantidad creciente de colonias, por la independencia política, mueve a la comunidad internacional a otorgar un nuevo tratamiento a las mismas, enfatizando los principios de soberanía, para lo cual la Asamblea General de la ONU aprobó la resolución relativa a la Concesión de la Independencia a los Pueblos y Países Coloniales.

Por otra parte, un grupo de países subdesarrollados (entre los que se encontraban aquéllos que recién habían alcanzado su independencia) iniciaban, por aquellos días, un movimiento en favor de la no-alineación (siguiendo las iniciativas de Yugoslavia, Egipto y la India), que culminó en la Conferencia de Jefes de Estado de los Países No-Alineados, realizada en Belgrado. En esa oportunidad, ante la bipolaridad política, derivada de la acción de las grandes potencias que habían dividido el mundo en dos bloques, el grupo de 25 países hacía un llamamiento en pro de la paz mundial y la búsqueda de alternativas autónomas de desarrollo.

El Gobierno de Estados Unidos fundaba, por entonces, la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), que tenía por objeto coordinar las acciones de apoyo externo que ponía en práctica en países subdesarrollados de América Latina, Asia y África [4].

Este conjunto de mecanismos y actores internacionales afectó el funcionamiento del sistema internacional, produciendo nuevos lazos que implicaban también a los esquemas de integración y redefinían solidaridades

y antagonismos. Estos esquemas integracionistas, en tanto actores internacionales, debían responder a las demandas del sistema internacional, asumiendo posiciones (o absteniéndose de hacerlo) frente a eventos como los mencionados, orientándose respecto de los otros actores de ese sistema mundial o replanteándose frente a la propia trama de relaciones que constituye el marco de su relación externa.

La perspectiva externa y las líneas de diferenciación en la integración política regional

Siguiendo el hilo conductor de las relaciones económicas, es posible observar que los procesos socio-políticos de la integración se han cristalizado en la región, en diferentes opciones integracionistas, luego de un primer momento de unidad en torno de un solo esquema.

De este modo, a manera de hipótesis general, se plantea que los esquemas de integración de Sudamérica no han logrado, aún, configurar una sola estructura global que se manifieste en comportamientos coherentes, tanto internos, como frente a los otros actores del sistema internacional y ante los principales eventos que en tal sistema se suscitan. Esto ocurrió, inicialmente, debido a un énfasis excesivo en el logro de los intereses nacionales de los países mayores de la región, que motivó un fraccionamiento del proceso integracionista y la emergencia de esquemas de integración menos asimétricos. Posteriormente, el propio desarrollo institucional interno de estos esquemas y la pugna por una distribución más equitativa de sus beneficios, mantuvo el fraccionamiento en el proceso integracionista que, además, en el último período se nutrió de diferencias político-ideológicas.

Por tal razón, en esta lógica, resulta importante una revisión más detallada del funcionamiento y la evolución de ALALC, la cual ilustrará la operación del proceso integracionista en el contexto más amplio de la globalización.

Los esquemas de integración, entendidos como una configuración particular de relaciones institucionalizadas entre grupos de Estados, existen en el sistema internacional como actores del mismo. De esta forma, ellos pueden formular políticas externas, establecer orientaciones y desarrollar comportamientos dentro de tal sistema, que actúa como el contexto más amplio para estos esquemas. [6] Así, surge la integración de América del

---

[6] Para una visión global ver Manfred Wilhelmy, "Sociedad Política e Integración en América Latina", Ed. CINDE, Santiago de Chile. También, Eduardo Lizano Fait, " La integración Económica Centroamericana ", Fondo de Cultura Económica, México.

Sur, concretamente, en el marco de un sistema internacional cuya expansión-globalización, en el continente, experimentaba redefiniciones en el período de su gestación.

Este proceso tiene como elementos matrices, en esta etapa inicial, a las corporaciones transnacionales, grandes empresas basadas en los países centrales, que plantean como escenario de su actividad a la totalidad del mundo y que extienden la lógica de su accionar hasta los propios Estados periféricos.

América Latina, inserta en el polo menos desarrollado del sistema, manifiesta, en su evolución, los "efectos" de tal participación, que se tradujo en un crecimiento desigual de sus economías, con áreas modernas (remedos del modelo central) y áreas atrasadas.

La industrialización, a escala regional, por la vía sustitutiva de importaciones (ISI), si bien tuvo efectos sobre la magnitud de los mercados de los países mayores del continente, se fue agotando en la medida en que se pasaba a la sustitución de bienes de capital, más complejos. En tal situación, las políticas regresivas, o levemente distributivas del ingreso, no bastaban para dar dinamismo a un crecimiento basado en este tipo de industrialización. Por otra parte, la modificación en la pauta de importaciones, derivada de las nuevas demandas del crecimiento industrial, generaban situaciones serias de déficit en balanza de pagos y, aunque moderadamente aún, de endeudamiento externo [7].

Como correlato social a lo anterior, los cambios en la estructura social, derivados de los procesos de industrialización, posibilitaron un crecimiento de nuevas capas sociales (como las capas medias) y la emergencia de movimientos políticos reformistas [8].

Por efecto de ese conjunto de factores, tanto internos como externos, se comienzan a gestar los esquemas de integración continental que aparecen, inicialmente y desde esta perspectiva, como mecanismos internacionales destinados a mejorar las situaciones de balanza de pagos de los países de la región y como medios para posibilitar la continuación de la industrialización sustitutiva, sin redistribuciones sustanciales del ingreso[8].

---

7 Sunkel y Paz, op.cit., parte tercera.

8 Para los aspectos sociales, ver: Ricardo Capeletti, "Las Empresas multinacionales Latinoamericanas: Ubicación del tema en el campo de la sociología", BID-INTAL, Rev. de la Integración N.-10, Bs. Aires.

Los primeros esquemas de integración regional, como ALALC y el MCC, se organizan así, en términos funcionales, con la expansión del capital transnacional en el área, aunque esta adecuación no estuvo exenta de contradicciones; Sunkel indica que para 1966, periodo de plena operación de estos esquemas, "en virtud de la notable penetración de las subsidiarias norteamericanas en la economía latinoamericana, se estima que dichas subsidiarias llegaron a representar el 35% del total de las exportaciones latinoamericanas y el 41% de las exportaciones de productos manufactureros de la región. De estas últimas, aproximadamente la mitad eran exportaciones manufactureras entre subsidiarias, lo que constituye un buen indicio de quién se beneficia primordialmente con la integración latinoamericana" [9].

Posteriormente, tanto por efecto de cambios en los modelos socio-políticos de algunos países de la región como por razones vinculadas a la operación de los primeros esquemas, surgen nuevos modelos de integración regional (como el Grupo Andino) que, frente a la acción de las corporaciones transnacionales, se plantean con propuestas de control.

Estos esquemas, distintos en su propósito y sus mecanismos a los de ALALC, reflejan las contradicciones que la operación del sistema internacional engendraba en la región latinoamericana. Ellos tienen rasgos en común con la lógica de la creación de las Organizaciones de Países Productores, con el Movimiento de No Alineados (que se establecen un año después que el Grupo Andino) y, en general, con los foros de expresión de los intereses de los países subdesarrollados.

La estructura y el funcionamiento diferenciado de estos esquemas derivaron, por cierto, de la conjunción concreta de proyectos sociales que sustentaban las fracciones en el gobierno de cada país y sus relaciones con el sistema globalizado. Éstas afectaron, en forma mediatizada, a los aparatos del Estado y se expresaron en los procesos nacionales de decisión sobre políticas, orientaciones y comportamientos, en materia de integración.

De este modo, en los orígenes de estos procesos, los esquemas de integración regionales se constituyeron, unos, de manera particularmente funcional a la del capital transnacional, y otros, de forma inicialmente opuesta (o al menos no funcional) con éste.

Este criterio diferenciador es útil, en la medida en que los modelos de integración que se asumieron, en cada caso, implicaron desarrollos disímiles para esos esquemas y posibilidades diferenciadas de acción exterior.

[9] O. Sunkel, “Capitalismo Transnacional y Desintegración Nacional en América Latina”, Ed. Nueva Visión, Bs. Aires.

Ya se vio que los primeros esquemas de integración de América Latina emergen con la previa limitación de estar insertos en procesos mundiales en los que ejercen escaso control. Así, tanto el Mercado Común Centroamericano como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, si bien generaron un incremento en las magnitudes de los intercambios comerciales intrarregionales, no modificaron, de manera sustancial, las relaciones comerciales de los países miembros con sus respectivos compradores y proveedores "tradicionales", fundamentalmente Estados Unidos, algunos países de Europa Occidental y, en algunos casos, Japón.

Los cambios más significativos los experimentaron en este sentido los países de mercados reducidos, como Bolivia, Ecuador o Paraguay, que incrementaron sus importaciones desde los socios mayores de los esquemas de integración (Brasil, Argentina), sustituyendo, en alguna medida, a sus proveedores tradicionales en los países centrales, tendencia que se acentuaría posteriormente.

En el caso boliviano, es visible la escasa significación comercial que tenía su inserción en ALALC, aunque ella tendió a crecer de manera sostenida. Igualmente, es notoria la gran desproporción de los flujos de comercio, en el marco de ese esquema, entre nuestro país y los socios mayores del mismo [10], situación que fue cambiando en el marco del Grupo Andino.

Lo ocurrido con las transacciones comerciales se reprodujo, con gran nitidez, en el caso de los flujos de inversión externa que procedieron, en una mayor proporción, desde los países centrales.

Estas corrientes de inversión se dirigieron, principalmente, hacia los países mayores y medianos de los esquemas de integración. A su vez, se establecieron, en mayor proporción, en el sector industrial de los países más industrializados. De esta manera, parte importante de las exportaciones de los países más industrializados de la región, se originó en subsidiarias de corporaciones transnacionales, para las cuales ALALC constituyó un mecanismo funcional para expandir sus operaciones [11].

En este contexto, los órganos de ALALC se constituyeron bajo los términos de una zona de libre comercio y no con la visión de un futuro mercado común latinoamericano [12].

[10] Un tratamiento sintético de esta materia, en su fase inicial, se encuentra en: Edgar Camacho, “Bolivia y la Integración Andina” Ed. Los Amigos del Libro, La Paz.
[11] Helmut Janka “ALALC Ilusión o Posibilidad” Rev. Nueva Sociedad, Nº 19, San José.
[12] Luciano Tomassini, “Los Procesos de Integración y otras formas de Cooperación en América Latina”, BID-INTAL, Bs. Aires.

De esta forma, como señala Hanka, el Tratado fue una expresión de compromisos y expectativas que se contradecían y, por tanto, era susceptible de interpretaciones muy diversas por parte de los diferentes países signatarios. Los de mayor desarrollo industrial veían en él, como se indicó, un simple instrumento para la liberación del comercio. Los países relativamente menos desarrollados, en cambio, lo asumían como un instrumento para la coordinación de políticas de desarrollo a nivel regional, esperando nuevos impulsos para el crecimiento de sus economías, a través de los factores externos [13].

En tal situación, los países intermedios (como Chile y Colombia) iniciaron acciones destinadas a profundizar aquellas disposiciones iniciales del Tratado que más tendían hacia la conformación futura de un mercado común. Una iniciativa impulsada por el presidente Frei de Chile, para transformar la ALALC en un Mercado Común, fracasó en 1965 y dio lugar a las negociaciones dirigidas a la conformación de un esquema de integración sub-regional, que luego sería el Grupo Andino [14].

Siguiendo las mismas líneas, que la "realidad" del proceso integracionista había impuesto en la región, se gesta la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que sustituye a la ALALC.

La nueva entidad mantuvo a la “negociación entre miembros” como el mecanismo más importante para conseguir los acuerdos que, en este caso, tienen un margen de flexibilidad mayor del que tenían en ALALC, consultándose “acuerdos de alcance regional" y “acuerdos de alcance parcial". Estos últimos implican la posibilidad de participación de sólo algunos países miembros, sin que rija la aplicación automática de la cláusula de nación más favorecida. En esta dinámica, los países mayores de la región continuaron manteniendo una mayor capacidad para consolidar sus propios proyectos, aunque se presenta la posibilidad de tratamientos preferenciales para los países de desarrollo intermedio y los de menor desarrollo relativo, en el marco de los "acuerdos de alcance regional" [15].

De esta forma, la presencia, en el mismo esquema, de países industrializados con mercados internos importantes y países pequeños con una incipiente industria, hace que se reproduzca (pese a la mayor

---

[13] Janka, Op.cit, pp.7

[14] Según datos de INTAL, los Acuerdos de Complementación industrial favorecieron, básicamente, a los países mayores. De 20 acuerdos suscritos en el seno de ALALC, hasta 1974, Brasil participaba en 17 y Argentina y México en 14, en tanto que Bolivia tomaba parte en 1.

[15] ALADI, “Estructura y Evolución del Comercio Regional 2000-2001”, Secretaría General de ALADI, Montevideo.

claridad de las disposiciones especiales para países de menor desarrollo relativo) la relación asimétrica evidenciada en ALALC.

Argentina, Brasil, Chile y México concretaban, en conjunto, el 87,5% de la inversión extranjera en la región, siendo Brasil el primer receptor, con un porcentaje del 45,8% de la inversión externa total. Frente a esto, los países pequeños del área, como Paraguay y Bolivia, no alcanzaron al 1% de la inversión extranjera [16].

Esta diferenciada participación, en los primeros esquemas integracionistas de la región, abrió un debate que aún no concluye, acerca de las asimetrías que se presentan entre los países miembros de un mismo esquema de integración, que ha dado lugar a la creación de diversos mecanismos de "compensación" para las economías más pequeñas, por ejemplo, los tratamientos especiales a favor de los países de menor desarrollo, establecidos posteriormente en el Grupo Andino y en el MERCOSUR.

Como se indicó anteriormente, al irse agotando las posibilidades de influir sobre el curso del proceso de ALALC, algunos países intermedios, relativamente menos favorecidos de lo que sus expectativas demandaban, iniciaron un conjunto de consultas que darían lugar a la creación del Grupo Andino. Capeletti señala que, en este caso, se produce un proceso de integración "reivindicativa" que, aunque surge en el seno de ALALC, se define como una ruptura con esa Asociación [17].

La Declaración de Bogotá, que en 1966 suscriben los presidentes andinos, marca el inicio explícito de este proceso que, a fines de 1970, culmina con el Acuerdo de Cartagena. En estas diversas negociaciones, en unos casos, por efecto de los planteamientos de las burocracias internacionales y, en otros, como consecuencia de posiciones socio-políticas de los gobiernos de la región, se va consolidando una doctrina integracionista que plantea condiciones conjuntas de desarrollo, relativamente autónomas.

De esta forma, se pacta -y se pone en práctica- un régimen de liberación de gravámenes, que comprende a la universalidad de los productos; se define un área de programación industrial que incluye aproximadamente el 30% de los bienes pertenecientes a los sectores más dinámicos de las economías; se elabora un arancel externo mínimo, destinado a constituir el primer paso de una política común hacia el exterior; se concreta un

---

[16] Ricardo French-Davis "La Inversión Extranjera en América Latina, tendencias recientes y perspectivas", en Corporaciones Multinacionales en A. Latina, Ed. Periferia, Bs. Aires.
[17] Ricardo Capeletti, "Aspectos Sociales de la Integración", Instituto Internacional de Integración, La Paz.

sistema de preferencias comerciales en favor de Bolivia y Ecuador, países de menor desarrollo relativo; y se inicia, igualmente, un sistema de perfeccionamiento de preferencias industriales para estos países. Además, como aspecto central de la estrategia andina de integración, se aprueba un régimen común de tratamiento a capital extranjero, marcas, patentes, licencias y regalías. Este régimen (la controvertida Decisión 24) pretendía, como lo señala Bermúdez, regular la inversión extranjera "situándola en un contexto de mayor equidad respecto de la inversión interna y posibilitando un proceso de generación de empresas mixtas" [18].

En el plano de la organización social, los sectores de obreros y capas medias que, en general, apoyaban internamente los proyectos sociales de los regímenes más progresistas del área, suscribieron indirectamente el esquema, aunque sin participar realmente ni de sus procesos de decisión ni de sus beneficios [19].

Según algunos autores, el pacto Andino pasó, en esa etapa inicial, por cuatro fases principales [20]. La primera, que comprende al periodo 1969-73, fue una fase de consolidación. La segunda fase, 1973-76, fue de dificultades serias para el cumplimiento, tanto de los programas de desgravación como de los programas de desarrollo industrial. Los modelos socio-políticos de varios miembros (como fue el caso de Bolivia, a partir de 1971) tendían a alejarse, paulatinamente, de las orientaciones del Pacto Andino. Se hizo necesario, entonces, acortar los plazos del acuerdo según las demandas de los gobiernos de los países miembros que manifestaban propuestas en defensa de sus propios mercados y, en algunos casos, dificultades para cumplir con los programas de desarrollo industrial.

Consecuentemente, en una tercera fase, se suscribieron los Protocolos de Lima y Arequipa (en 1976 y 1978) que ampliaron estos plazos y atendieron, de esta manera, demandas de los sectores industriales cuya adhesión al pacto había ido derivando, paulatinamente, hacia una posición crítica frente al mismo. La cuarta fase se inicia al ser firmado, por los Presidentes Andinos reunidos en Colombia, el llamado Mandato de Cartagena que señaló nuevas directivas políticas para el proceso y reafirmó, al menos en la retórica oficial, la decisión integracionista de los gobiernos de la sub-región [21].

---

[18] Augusto Bermúdez, "Grupo Andino una Visión Crítica y Prospectiva", Revista Nueva Sociedad, N.- 19-20, San José.
[19] Para una visión "rupturista" del Grupo Andino ver Claudio Veliz, "Cambio y continuidad: el Pacto Andino en la Historia Contemporánea", Instituto de Estudios Internacionales, Rev. Estudios Internacionales, N.- 16, Santiago.
[20] Claudio Tironi, "Estrategias de Desarrollo e Integración: divergencias en el caso Andino" Rev. Estudios Internacionales N.- 34, Santiago.
[21] Gonzalo Falabella, "El proceso subregional de Integración", Rev. Nueva Sociedad, N.- 19-20, San José.

En este devenir, tendieron a debilitarse las medidas más explícitamente restrictivas que, el Acuerdo de Cartagena, planteaba al capital externo; y las presiones se centraron, especialmente, sobre la Decisión 24, que fue modificada [22].

Se produjeron cambios en la orientación económica de Colombia, Perú y Venezuela, donde las más importantes agrupaciones empresariales se habían pronunciado en contra del proceso integracionista andino y plantearon su modificación [23].

Debe señalarse que, pese a estas posiciones, la participación en el esquema andino implicó (comparando con ALALC) una más equitativa, aunque aún no equilibrada, distribución de sus beneficios. De esta forma, tuvieron, los países menos industrializados de la región, la perspectiva de poder mejorar sus ventajas en el esquema, no sólo a través de mecanismos de programación conjunta (como los programas sectoriales de desarrollo industrial) sino mediante programas especiales (como el Programa de Apoyo a Bolivia) que presentaban apreciable flexibilidad [24].

En este devenir, la Junta del Acuerdo de Cartagena, que actuaba como organismo técnico-administrativo, dispuso de un amplio margen de acción autónoma y de un grado apreciable de influencia en las decisiones que se tomaban en el nivel de la Comisión, el ente decisorio principal del Grupo Andino [25].

Por otra parte, el desarrollo del proceso de integración andino, con sus componentes de programación conjunta y adecuación de políticas, fue generando una amplia gama de instituciones de integración, que cubren diversas dimensiones de las relaciones externas de sus países miembros y afectan órdenes diferentes de su vida social [26].

Un instrumento que se gesta, de manera similar al Grupo Andino, con una posición "regionalista", fue el Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Aunque esta entidad no constituyó propiamente un esquema de integración regional, se ha planteado, en la práctica, como un foro permanente de consulta para los países del continente.

---

[22] La Decisión 24 entró en vigencia en Julio de 1971 y fue modificada por las Decisiones 37, 103,109 y 110, Ver E. Camacho, óp. cit, pp. 186.
[23] Falabella, op. cit. pp 76-77.
[24]. D. Morawetz, "Destino del miembro menos desarrollado dentro de un esquema de países de menor desarrollo: Bolivia y el Grupo Andino", Rev. Integración Latinoamericana, N.- 69, Bs. Aires.
[25] JUNAC, "Mecanismos de la Integración Andina", 3ª Edición, Lima.
[26] Para una descripción institucional, en ese período, ver: O. Capriles, "Tratados Constitutivos de la Integración Latinoamericana" Instituto Internacional de Integración, La Paz.

Anteriormente, se puntualizó que la ALALC se ubicaba en una posición "funcional", respecto del capital transnacional, y enfatizaba los componentes de apoyo al libre comercio y los de industrialización, asociados con las empresas transnacionales. En cambio, el Grupo Andino enfatizó, desde sus inicios, los procesos de industrialización sub-regional, en un marco de regulaciones a la operación del capital transnacional.

Así, en el discurso integracionista inicial, se reflejaba la influencia de organismos (como la CEPAL) que contribuían a configurar los componentes de planificación, con cierto énfasis autonomista, en los modelos de integración que se gestaban [27].

Sin embargo, citado por Alma Chapoy [28], el economista Carlos Casas indica que hacia 1970, de 47 empresas que exportaban productos manufacturados desde dos o más países a la zona de ALALC, sólo 4 eran de capital latinoamericano y el resto extra-zonales.

Los actores-Estados centrales, por su parte, tuvieron diversas y cambiantes orientaciones respecto de los esquemas de integración regionales.

Inicialmente, la posición de la Comunidad Económica Europea se mantuvo restringida a materias puntuales, sin mayor influencia sobre los procesos de decisión en las instancias técnico-burocráticas de los mismos [29]. Por su lado, las posiciones norteamericanas mostraron diferencias en su orientación frente al Grupo Andino, respecto de las que tuvieron ante ALALC, con un acento más positivo en este último caso.

Para la CEE, que mantenía, como se señaló, una posición de interés moderado por los esquemas de integración latinoamericanos, su débil participación fue modificándose en la medida en que se consolidaba el aparato institucional del Grupo Andino. [30]

El capital transnacional, en un comienzo, se enfrentó contra las disposiciones que consideraba restrictivas para su operación en el área, fundamentalmente ante de la Decisión 24, en el caso del Grupo Andino, como lo señala

---

[27] G. Guzman, “El Desarrollo Latinoamericano y la CEPAL”, Ed. Planeta, Barcelona.
[28] Alma Chapoy, “Las Empresas Multinacionales y América Latina”, en Corporaciones Multinacionales en América Latina, pp. 132.
[29] Miguel Wionzek, “Las Relaciones entre la CEE y América Latina en el contexto de una Crisis Económica Global”, Rev. Comercio Exterior, Vol. 31, N.- 2,Mexico.
30 Sobre el tema ver Klaus Bodemer, “El margen de Maniobra de la CE hacia América Latina”, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, Madrid. También, Guenter Zenk ”El desarrollo de las relaciones entre América Latina y la CEE”, Rev. Nueva Sociedad, N.- 22, San José.

Wionzek [31]. Su posición era que, las condiciones creadas por tal disposición, detendrían y, en muchos casos, eliminarían la inversión externa directa en los países del área [32].

Por su parte ADELA (Atlantic Community Development Group for Latin America), manifestaba su desacuerdo con las disposiciones básicas del esquema andino. Planteaba, ADELA, que disposiciones como las que regulaban la inversión externa en la subregión, constituirían un serio desincentivo para las futuras inversiones privadas y atentaban contra los intereses industriales y financieros [33].

Los cambios que, en la diplomacia norteamericana, sucedieron a las doctrinas de la administración Nixon, en la medida en que se planteaban relaciones particularizadas con los países de la región, adicionalmente supusieron, para el conjunto de la región, un enfoque escasamente estructurado, más que políticas globales para el mismo [34] (como inicialmente destacó la llamada Comisión Linowitz).

Algo similar ocurrió con las posiciones de la CEE, respecto al esquema andino, aunque en este caso no se registraron reacciones negativas de alguna importancia. [35]

Años después de iniciadas las actividades de una Comisión, creada para el efecto, se logró firmar el Acuerdo CEE-Grupo Andino, que serviría como un marco, perfeccionándose aún, para las relaciones entre estos esquemas de integración [36].

El modo de concebir, para estos esquemas, su inserción en el sistema globalizado, produjo brechas importantes en las posibilidades de unificar el proceso integracionista. De esta manera, frente a la orientación permisiva de ALALC respecto a la operación del capital externo en la zona, el Grupo Andino planteó su control. Frente al énfasis comercial de ALALC, el esquema andino enfatizó una industrialización programada y protegida por un arancel externo común. En esta evolución, el tema de la

[31] M. Wionzek, "La reacción norteamericana ante el tratamiento común a los capitales extranjeros en el Grupo Andino", Rev. Comercio Exterior, Vol. 31, N.-2, México.
[32] Wionzek, op.cit. pp. 28.
[33] Luis Maira y Carlos Rico, "La política latinoamericana en la administración Carter, un primer recuento", Cuadernos Semestrales del CIDE, N.- 5, México.
[34] Maira, op.cit., pp. 90-91.
35 Klaus Bodemer "Perspectivas de las relaciones interregionales entre la CE y América Latina", Rev. Integración Latinoamericana, 10,Buenos Aires.
36 R. Recacochea, op.cit., pp. 37-40.

industrialización, por la vía de los procesos de integración, quedó como una asignatura pendiente [37].

Para el Grupo Andino, las normas respectivas pretendían regular la operación del capital externo en la subregión, adecuándolo a los requerimientos e intereses regionales y nacionales. De esta manera, como señala Edgar Camacho, se incorporaban criterios para evaluar la conveniencia de una inversión externa, desde el punto de vista de esos intereses [38].

El régimen establecía que las empresas calificadas como extranjeras deberían transformarse, en lo que a su capital se refiere, en entidades nacionales y en plazos determinados, no permitiéndose la presencia de capital extranjero en servicios públicos, banca, seguros, medios de comunicación social y publicidad [39].

La emergencia del MERCOSUR, en 1991, hizo más compleja la trama institucional de la integración sudamericana, aunque ella se produjo en un período en que la difusión de la propuesta liberal, definida como neoliberal en las políticas económicas internas, conducía a una nueva ola de regionalismo abierto.

Este esquema otorgaba continuidad, por otra parte, a un acercamiento pragmático entre las dos economías más importantes de la región, Argentina y Brasil que, en 1986, habían puesto en marcha un Programa de Cooperación Económica que buscaba fortalecer y racionalizar el comercio recíproco.

Si se considera que, en la reunión presidencial de 1987 en Quito, se revisa el Acuerdo de Cartagena que le confiere a este esquema una orientación más centrada en el mercado y con mayor apertura externa -acorde con los planteos del regionalismo abierto-, el ingreso al escenario de la integración regional, de esta nueva entidad, no supuso contradicciones importantes de orientación global aunque, por supuesto, generó otras opciones para el "comportamiento integracionista" en varios países de la región, incluido el nuestro.

---

37 Sergio Bitar, "La industrialización de América Latina y las relaciones con Europa", en EURAL "La vulnerabilidad externa de A. Latina", Grupo Editor Latinoamericano, Bs. Aires.
38 E. Camacho, op.cit. pp. 145.
39 Fue un prolongado proceso de negociaciones, similar al actual. Ver actas de los períodos de sesiones ordinarios de la Comisión de la CAN, Números 27 al 36.

III. La evolución institucional reciente: consolidación y convergencia de los esquemas de integración en Sudamérica

La evolución más reciente, en los esquemas de integración regional del área sudamericana, muestra rasgos que contrastan, fuertemente, con aquéllos del periodo inicial, aunque hoy surgen tendencias similares a aquéllas que estaban presentes en el inicio del Grupo Andino.

Desde luego, la institucionalidad de los esquemas subregionales (CAN, MERCOSUR, ALBA) ha experimentado un marcado proceso de consolidación, pese a la irregular evolución que han tenido, con periodos de fortalecimiento y etapas de evidente debilidad.

La constitución de bloques de países, ideológicamente articulados, ha añadido complejidad política al proceso integracionista, incorporando nuevas temáticas sociales y estableciendo líneas de diferenciación, en algunos casos, abiertamente conflictivas (ocurrió, especialmente, en la integración andina).

Pero, pese a ello y paradójicamente, el ideario integracionista ha logrado fortalecerse con nuevas propuestas de unidad regional que impulsan la convergencia entre esquemas integracionistas, como ocurre en el caso de la CAN y el MERCOSUR.

En esta evolución reciente, ha sido la CAN la que ha experimentado los mayores sobresaltos pero, también, los ajustes más significativos. A partir de 1996 y luego del Protocolo de Trujillo, asume formas de conducción más dinámicas, con una orientación básicamente intergubernamental, a pesar de los esfuerzos por dotarla de un fundamento supranacional [40].

En el caso del MERCOSUR, esta estructuración institucional asume formas relativamente más simples que permitieron, a este nivel, una muy igualitaria participación de sus socios.

La evolución, en ambos casos, mostró el sello de una visión programática que no estuvo presente en los pasos iniciales de esquemas como el Grupo Andino, y que expresa una articulación de sectores financieros nacionales y transnacionales.
Si bien los problemas de asimetrías entre economías están presentes en

[40] SELA," Evolución de la Integración Regional 2004-2005", Caracas.

ambos esquemas (especialmente en el caso del Mercosur), este tema ha sido explícitamente tratado y encarado por el conjunto de los miembros del MERCOSUR que tiende a compensar, institucionalmente, las diferencias objetivas de la magnitud de sus economías, ya que, por un lado, se encuentran Brasil y Argentina y, por el otro, las economías relativamente pequeñas de Paraguay y Uruguay.

Los resultados de los procesos integracionistas, aún lejanos de las expectativas de los sectores empresariales de esos países, han sido lo suficientemente importantes como para mantener fuertes lazos estatales con los mismos, evidenciando una articulación relativamente estable, por lo menos hasta un periodo reciente, entre actores empresariales (industriales, agrícolas y financieros) con las estructuras burocráticas de los Estados.

Desde luego, la mayor significación que ha ido adquiriendo el comercio intra-regional, respecto al comercio con otras regiones, especialmente para países pequeños como Bolivia, ha posibilitado, más allá de consideraciones propiamente políticas, el mantenimiento del compromiso integracionista.

El SELA plantea, en su estudio sobre la evolución de la integración regional, que en el último periodo se ha tratado, adicionalmente, de superar la época "comercialista" y se ha avanzado hacia la incorporación de políticas y prácticas integracionistas de mayor complejidad. Una muestra es el avance hacia la preservación, integración mediante, de la democracia; los adelantos institucionales que han perfeccionado jurídicamente antiguos acuerdos y han incluido, en algunos casos, normas supranacionales; los progresos en cuanto a la materialización de la dimensión social de la integración; los progresivos avances hacia la articulación y convergencia entre la subregiones y, finalmente, los pasos hacia una mejor inserción en la economía mundial, mediante la negociación con terceros países y con agrupaciones de esos países.

Se ha desarrollado, en su perspectiva política, la cooperación económica y técnica entre las subregiones y al interior de ellas, surgiendo así iniciativas que se manifiestan en una gran variedad de asuntos económicos y sociales que contribuyen a consolidar y viabilizar los proyectos integracionistas. Los dos ejemplos más notorios de esa cooperación son la Iniciativa de Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA) y el Plan Puebla Panamá (PPP), como señala el SELA [41].

[41] SELA, op.cit., pp. 6.

También se ha registrado, en el periodo reciente, un aumento importante del comercio recíproco, sustentado en la profundización de los esquemas subregionales y en los múltiples acuerdos de libre comercio, suscritos por los países de toda la región.

De este modo, el proceso de integración continental, como un todo, parece mostrar tendencias hacia su consolidación, principalmente en el plano económico y, pese a sus crisis, experimenta una búsqueda de caminos unitarios basada, fundamentalmente, en la amplitud institucional, al interior de los esquemas subregionales, y a la ampliación y profundización de los vínculos entre estos esquemas.

La Constitución, en 2004, de la Comunidad Suramericana de Naciones que abarcó a los países de la CAN, del MERCOSUR, Chile, Guyana y Surinam, que luego dio nacimiento a la UNASUR, ha sido, sin duda, un evento central en esta evolución reciente.

Los esquemas de integración se fortalecieron, política e institucionalmente, de manera especial en el periodo del 2003 al 2005, tanto en su ámbito interno como en su contexto externo.

En el caso andino, se mantuvo, con alguna incertidumbre, el proceso de consolidación institucional, pese a la salida de Venezuela, a los conflictos surgidos, entre Colombia y Ecuador, y a los desencuentros entre Bolivia y los demás socios del esquema, por las negociaciones con la Unión Europea.

Esta relativa continuidad fue posible gracias a la profundización lograda, previamente, por encuentros presidenciales y entre altos funcionarios gubernamentales, a mediados de la década. En esta perspectiva, deben resaltarse los resultados de la reunión de Quirama (en Colombia, 2003) y el Diálogo Presidencial Andino sobre la Integración, Desarrollo y Cohesión Social, efectuado en Cuzco (diciembre de 2004), con el propósito de seguir avanzando hacia un nuevo consenso, andino y latinoamericano, sobre el desarrollo y la integración. En tal circunstancia, se estableció que estos procesos se deberían construir sobre la base de conceptos y prácticas propias de la región. En esta línea, se plantearon cuatro ejes conceptuales para ordenar la reflexión: (1°) una nueva visión del desarrollo, articulando estrategias de crecimiento de corto plazo con las de largo plazo, mediante políticas que aseguren crecimiento con estabilidad, eficiencia y equidad social; (2°) el fortalecimiento de la democracia, mediante la construcción

de un Estado democrático renovado; (3°) el impulso al proceso de construcción de la Unión Suramericana, mediante la convergencia gradual entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR; y (4°) el apoyo, a través de esa unión, a la consolidación de una comunidad latinoamericana con visión conjunta, que contribuya a fortalecer la participación regional en los diálogos hemisféricos y globales.

En materia institucional, la tendencia fue reforzar las instituciones comunitarias (como el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina) y, en general, el conjunto del Sistema Andino de Integración (SAI), con el objetivo de iniciar una segunda generación de políticas de integración que respondieran a las nuevas dimensiones del proceso y a las demandas de los países.

En esta perspectiva, se concretó la creación del Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social y se estableció el Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Comunidad, al tiempo que se dieron pasos importantes para la operación de una Red Andina de Seguridad Social, un Plan Andino de Lucha Contra la Corrupción, un Programa Andino de Cooperación y Apoyo a Migrantes, un Programa Andino de Desarrollo Rural y Competitividad Agrícola, la constitución del Instituto Andino de Biodiversidad y los Mercados de Capitales Andinos y Financiero Andino [42].

Las definiciones políticas, en este esquema, establecieron orientaciones importantes en materia comercial. Un paso fundamental, en tal sentido, fue la adopción de un programa de trabajo para profundizar la integración andina. Se trató del más importante programa acordado sobre la materia para la CAN, en la última década, y respondió al mandato dictado por los Presidentes andinos en la cumbre realizada en Quito, en julio de 2004. El Programa se estructuró en cinco áreas de intervención, que incluyen la libre circulación de bienes y servicios, la unión aduanera, el fortalecimiento del sistema jurídico-institucional, el plan conjunto de inversión y desarrollo productivo y, por último, los programas de apoyo a Bolivia y de colaboración con Ecuador.

En esta perspectiva, los Consejos Presidenciales han sido un mecanismo importante en la dinámica andina. En ellos, los mandatarios de la región han realizado un examen permanente de los logros y expectativas del proceso de integración y han definido las líneas de acción, para su

[42] La Información sobre estas estructuras proviene de la Secretaría General de la CAN

perfeccionamiento, en los principales temas de la política exterior común, que son: cooperación política y agenda social; integración comercial y, finalmente, desarrollo y competitividad. Una significativa intervención de estos Consejos, en la lógica de contribuir a la unidad de toda la región, fue el otorgamiento de la condición de Miembro Asociado de la CAN a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, atendiendo a una solicitud de estos países integrantes del MERCOSUR.

Por su parte, en este último esquema, igualmente se produjeron importantes avances en la instrumentación de sus Programas de Trabajo, destinados a la profundización del proyecto de integración, no sólo en materia económica sino, al igual que en la CAN, en aspectos políticos, económicos y sociales.

Así, por ejemplo, en la Reunión del Consejo del Mercado Común de junio de 2005, los presidentes reiteraron su voluntad de seguir ampliando la dimensión política, enfatizando la cooperación política y la integración a escala sudamericana. Al reiterar su preocupación por los problemas sociales en la región y el aumento de la pobreza, destacaron la significación de la Declaración de Asunción: “Hacia el MERCOSUR Social”, como instancia articuladora de las políticas sociales en la subregión [43].

Ligado a lo anterior, en materia institucional, se avanzó también en la transformación de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en Secretaría Técnica, como una instancia que, actuando desde una perspectiva común, tiene la capacidad operativa para apoyar a los órganos del MERCOSUR, a la vez que da seguimiento y evalúa el desarrollo del proceso integracionista.

Otro aspecto que apuntó en esa misma dirección, de fortalecimiento de la arquitectura institucional, lo constituyó la creación de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, con sede en la ciudad de Asunción, Paraguay. El presidente de esta Comisión asiste al Consejo del Mercado Común y a la Presidencia Pro Témpore, además de servir como uno de los ejes de consolidación de las relaciones entre las distintas instituciones político-administrativas, dentro del esquema, y de representar al MERCOSUR en las reuniones con terceros países, grupos de países y ante los organismos internacionales.

---

43 La información correspondiente proviene de la Secretaria del MERCOSUR.

Importante, también, resultó el hecho de que en la XXVI Reunión del Consejo del Mercado Común, realizada en la ciudad de Puerto Iguazú, se haya diseñado un procedimiento que permite la incorporación y aplicación, de manera rápida, de la normativa MERCOSUR, sin que requiera tratamiento legislativo de los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales.

En la perspectiva de los marcos institucionales de la dimensión política, un avance relevante fue el "Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR", que incorporó el concepto de la representación ciudadana en este esquema de integración, tal como había sucedido en el Grupo Andino, casi treinta años antes.

La agenda política del MERCOSUR muestra, pese a periódicas controversias, avances considerables en materia de profundización de los instrumentos y mecanismos de la estructura integracionista, como la creación del Grupo Ad-Hoc sobre Integración Fronteriza, que persigue la promoción del desarrollo de las comunidades de frontera; la creación del Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho, con la misión de consolidar el espacio jurídico subregional; la aprobación del "Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente en materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales"; la elaboración de un "Procedimiento para atender situaciones excepcionales de urgencia", como parte de los mecanismos para la solución de controversias; y, la elaboración del Proyecto de Protección Ambiental y de Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní.

En esta dimensión, siendo el tema energético un tema central para el desarrollo subregional, se ha enfatizado el examen del gran potencial energético del MERCOSUR. Y es de permanente interés el diseño de proyectos y la realización de actividades conjuntas de interconexión, que permitan su plena utilización. En la misma materia de crecimiento y desarrollo, el Consejo del Mercado Común constituyó el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR, lo cual es un avance importante para asegurar el financiamiento de los proyectos que reduzcan las asimetrías existentes en la subregión y aumenten la competitividad de las economías de los países miembros, especialmente los que tienen mercados más reducidos. Paralelamente, aunque con dificultades, se han ido profundizando los entendimientos en torno de la coordinación macroeconómica
La convergencia de los esquemas de integración en la región, expresados principalmente en los acercamientos entre la CAN y el MERCOSUR, culminaron, más allá de posibles diferencias ideológicas, en un Acuerdo

amplio para destrabar el comercio entre ambos esquemas, siendo que, además, existía ya un fuerte relacionamiento comercial, a niveles bilaterales, entre países de ambos bloques y entre éstos con los esquemas, como un todo. Ilustrativos de estos últimos son, por ejemplo, los acuerdos entre Chile, Bolivia, Perú y Venezuela con el Mercosur o los de la Comunidad Andina con países del MERCOSUR.

Ubicándonos en la perspectiva de una Latinoamérica como espacio de integración ampliado, el SELA indica que el fortalecimiento de la vinculación comercial ha dado lugar a la conformación progresiva de dos grandes áreas preferenciales en la región. Por un lado, el área de la Gran Cuenca del Caribe, que incluye el Grupo de los Tres (TLC entre Colombia, México, y Venezuela), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y los TLC suscritos con estas dos agrupaciones por Colombia, México, República Dominicana y Venezuela. Y, por otro lado, el área suramericana, constituida por los esquemas de la Comunidad Andina (CAN) y Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y los TLC suscritos con Chile.

En esta lógica, la constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones, como un resultado adicional de la convergencia y articulación entre la CAN y el MERCOSUR, constituyó un acuerdo que, además de la liberalización del comercio en un espacio mayor, estableció un marco jurídico e institucional que puede contribuir al desarrollo de un espacio aún más amplio, susceptible de extenderse a toda el área latinoamericana.

Debe indicarse que, en el plano político, esta convergencia se sustentó en un común compromiso con la democracia y sus instituciones. En un Comunicado Conjunto, en junio de 2005, los Presidentes de MERCOSUR reiteraron la importancia del diálogo y la coordinación política, así como de la convergencia de los procesos de integración, en comercio, en infraestructura física, en transporte, en energía y en comunicaciones, de la región; para la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, en los términos de la Declaración de Cuzco.

Por su parte, la Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Suramericana de Naciones, que se efectuó en Brasilia, produjo una Declaración fundamental, que estableció compromisos importantes para impulsar y acelerar la integración, en una perspectiva regional amplia. Estos compromisos configuraron un marco político que conduciría el avance hacia UNASUR y que incorporó, explícitamente en el proceso,

como resultado de dicha reunión, no sólo los aspectos económicos sino también aquéllos referidos a la cooperación, a los asuntos sociales, a los marcos institucionales, a la cultura, al desarrollo sostenible y a la integración política, recogiendo los avances logrados, en la CAN y el MERCOSUR, y reconociendo la convergencia de estos procesos.

Por ser una expresión sintetizada de las preocupaciones de los países de la región, en ese momento, acerca de la evolución de la unidad regional, resulta relevante reproducir partes importantes de ese texto: "La Comunidad Suramericana de Naciones fortalecerá la identidad de América del Sur y contribuirá, en coordinación con otras experiencias de articulación regional y subregional, al fortalecimiento de la integración de los pueblos de América Latina y el Caribe".

"En el campo económico, los propósitos de la Comunidad incluyen el avance y la consolidación del proceso de convergencia, encaminado al establecimiento de una zona libre de comercio suramericana, con miras a su perfeccionamiento, así como la promoción del crecimiento económico y la reducción de las asimetrías, cuando ello sea posible; mediante la complementación de la economías de los países de América del Sur".

"En ese sentido y conforme a lo dispuesto en la Declaración del Cusco, se decidió encargar a la Secretaría General de la ALADI, en coordinación con la Secretaría General de la Comunidad Andina y la Secretaría Técnica del MERCOSUR, la preparación de una propuesta en el marco de la resolución 59 del Consejo de Ministros de la ALADI, sobre la convergencia CAN-MERCOSUR y otros acuerdos comerciales de la región, para el perfeccionamiento de un área libre de comercio suramericana, teniendo en cuenta el trato preferencial y diferenciado."

"La CSN se establecerá con base en la institucionalidad existente, evitando la duplicación y superposición de esfuerzos, sin nuevos gastos financieros, estableciendo coordinación entre las Cancillerías, con el apoyo de los organismos de integración existentes y perfeccionando su funcionamiento".

"...Los Jefes de Estado acordaron una agenda de acción prioritaria cuyos principales elementos son los siguientes:

- El diálogo político
- La integración física
- El medio ambiente

- La integración energética
- Los mecanismos financieros sudamericanos
- Las asimetrías
- La promoción de la cohesión social, inclusión social y justicia social
- Las telecomunicaciones

"En particular, en la temática referida a la reducción de las asimetrías, los jefes de Estado convocaron a la Secretaría General de la CAN, a la Secretaría Técnica del MERCOSUR, a la Secretaría General de la ALADI, a la Secretaría Permanente del SELA, a la Secretaría Permanente de la OTCA, a la Secretaría del CARICOM y a la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, para la elaboración de un documento de reflexión, destinado a la reunión convocada por Bolivia, denominada " Un nuevo Tratamiento de las Asimetrías en la Integración Sudamericana", en la ciudad de La Paz, el 21 de octubre de 2005…".

"…Los jefes de Estado de la CSN acordaron avanzar decididamente hacia la convergencia de los esquemas subregionales de integración y países asociados en América del Sur. A tales efectos, acordaron lo siguiente:

Primero, promover la convergencia de los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) entre los países de América del Sur.

Segundo, solicitar a las Secretarías de ALADI, del MERCOSUR, de la CAN y de CARICOM, con la concurrencia de Chile, Guyana y Surinam, que preparen, a más tardar, en el primer semestre de 2006, estudios sobre la convergencia de los ACE entre los países de América del Sur. Estos estudios deberán incluir el objetivo de conformar, gradualmente, una zona de libre comercio sudamericana, así como la complementación de las economías de los países de América de Sur y la promoción de su crecimiento y desarrollo, tomando en consideración la reducción de asimetrías existentes y preservando los avances adquiridos en la resolución 59 del Consejo de Ministros de ALADI, en el caso de los países miembros de esa organización…" [44].

Sin embargo, mientras este proceso de convergencia tenía lugar en Sudamérica, a nivel de la región latinoamericana se desarrollaban dos iniciativas integracionistas de distintos signo, el Área de Libre Comercio

[44] Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, III Cumbre Presidencial Sudamericana, Cusco 8 de Diciembre de 2004.

de las Américas (ALCA) y la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), que sentarían una marcada presencia política e institucional en el subcontinente, pero contribuirían al fraccionamiento del proceso integracionista.

El ALCA surgió, por impulso de la administración norteamericana, en la cumbre hemisférica de Miami, a finales del año 1994. En esa ocasión, el presidente Clinton convocó a todos los mandatarios del hemisferio a poner en marcha una amplia zona de libre comercio, en un ámbito político democrático.

Como lo indica Alfredo Ceoanes, en este proceso se identificaron cuatro líneas-fuerza que eran "preservar y promover la comunidad de democracias de las Américas, como el único sistema político que garantiza la estabilidad, la paz y el desarrollo; promover la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio; erradicar la pobreza y la discriminación en el hemisferio y garantizar el desarrollo sostenible" [45].

La iniciativa no pudo consolidarse en el largo plazo y, a partir del año 2004, inició más bien un marcado retroceso; enfrentando, sobre todo, a las propuestas de Venezuela y a la falta de apoyo que le manifestó el Brasil de Lula y la Argentina de Kirchner.

Como lo señala el SELA, en su estudio sobre La Integración y sus Instituciones en América Latina y el Caribe, "las negociaciones para la creación del ALCA se vieron atravesadas por importantes diferencias entre los países participantes, a tal punto que desde inicios de 2004 no se reunió ninguno de los nueve Grupos de Negociación, ni de los cuatro Comités Especiales, ni el Comité de Negociaciones Comerciales" [46].

De este modo, cuando correspondía en noviembre de 2002, iniciar la última etapa de las negociaciones, la cual debía desembocar en un texto único para fines del 2004, en realidad ocurrió lo contrario. Conforme avanzó esa etapa final, los desacuerdos se fueron acentuando, haciéndose evidente que no se lograría concretar el ALCA, en las fechas y con los niveles de compromiso que se pretendían. Ante esas evidencias, desde mediados del año 2003, cuando se realizó la XIV reunión de la entidad en San Salvador, se empezaron a buscar fórmulas alternativas para destrabar las

---

[45] Alfredo Seoane Flores, "Oportunidades y Asimetrías en la Integración Hemisférica"; en Bolivia: Temas de la Agenda Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores- PNUD, La Paz.
[46] Para este tema ver SELA, "La Integración y sus Instituciones en América Latina y el Caribe" , SELA, Caracas.

negociaciones, acordándose en la Reunión Ministerial celebrada en Miami, en noviembre de ese año, la modalidad de un "ALCA de dos niveles": En el primer nivel, se planteaba sacar de la negociación, propiamente hemisférica, algunos de los puntos conflictivos y reducir los compromisos para el conjunto del Área a una suerte de "mínimo común" que abarcaría aquellos contenidos que los 34 países participantes estuvieran dispuestos a aceptar. En el segundo nivel, los países interesados podrían acordar "beneficios y obligaciones adicionales" a través de negociaciones bilaterales o "plurilaterales".

En las reuniones realizadas posteriormente, se constató que la modalidad de "dos niveles" no resolvía las diferencias previamente existentes.

Con anterioridad a la Reunión Ministerial de Miami, pero con mayor nitidez desde la reunión de Puebla (febrero de 2004), se fue definiendo una postura crítica en el interior de las negociaciones del ALCA, en que figuraron los gobiernos del MERCOSUR, así como Venezuela, en alguna medida, el CARICOM y Bolivia. En el desacuerdo manifestado por distintos gobiernos de la región, ante las propuestas estadounidenses, fue ganando espacio un cuestionamiento de mayor alcance que apuntaba a los principios mismos del ALCA y al modelo interno e internacional del que esos principios formaban parte. Los cambios de orientación, primero en Venezuela, después en Brasil y Argentina y, en particular, el hecho de que en esos países las nuevas administraciones plantearan distintos grados de alejamiento respecto a los principios liberales, previamente vigentes, en los modelos de desarrollo económico, jugó un importante papel en la negociación hemisférica de la época, explicando, en buena medida, las posturas encontradas que se hicieron, finalmente, evidentes en la reunión presidencial de Buenos Aires.

En este vacío operacional, fue adquiriendo fuerza, alternativamente, la negociación de Tratados de Libre Comercio entre EE.UU. y países o grupos de países de la región. Si bien la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) acompañó al arranque de los trabajos preparatorios del ALCA, es notorio que durante los años 2003 y 2004, mientras el proceso del ALCA estaba paralizado, EE.UU. avanzó en la estructuración de una red de tratados comerciales bilaterales. Ese avance del gobierno estadounidense, en la negociación y firma de tratados de libre comercio, se ha constituido en un rasgo central del escenario regional, reemplazando al ALCA, como eje de la estrategia

hemisférica de ese país, y trasladando, hacia esos tratados, una buena parte de las interrogantes que antes se centraban en el ALCA, referidas a sus consecuencias sobre la integración de América Latina [47].

La ALBA, por su parte, al deteriorarse las posibilidades de consolidación del ALCA, amplió su espacio de operación con la emergencia de nuevos proyectos socio-políticos en la región, especialmente en Bolivia, Ecuador y Nicaragua, que se agregaron al espacio ya conformado, aunque no formalizado, con Cuba, Brasil y Argentina.

Este esquema definió, desde su inicio, un énfasis mayor en las dediciones políticas, de manera tal que fue visto como una agrupación de estados, articulados por similares visiones ideológicas [48].

La ALBA tuvo su origen en los planteos integracionistas del presidente venezolano Hugo Chávez, que impulsó una nueva orientación a los procesos integracionistas y planteó esta visión, inicialmente, en la Tercera Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe, realizada en la Isla de Margarita, a fines del año 2001.La puesta en marcha de este esquema puede ubicarse en el año 2004, al suscribirse en La Habana el acuerdo entre Venezuela y Cuba para la aplicación de esta iniciativa. Algún tiempo antes, el presidente Chávez planteaba en la reunión presidencial de ALADI celebrada en Montevideo, en el 2003, su visión conceptual de la ALBA, que resumía en el siguiente ideario:

- promover la lucha contra la pobreza
- preservar la autonomía e identidad latinoamericana
- promover la transferencia de tecnología y la asistencia técnica
- preservar la formación de recursos humanos
- priorizar las empresas nacionales como proveedoras de los entes públicos
- enfrentar el abuso de monopolios y oligopolios preservando una sana competencia
- otorgar un trato especial y diferenciado a economías desiguales para abrir oportunidades a los más débiles
- apoyar procesos de amplia participación social
- asumir que los derechos económicos, sociales, culturales y civiles son interdependientes, indivisibles e irrenunciables

[47] Para una visión del ALCA, a partir de la perspectiva del ALBA, ver Rafael Correa, “Construyendo el ALBA”, Ediciones del Parlamento Latinoamericano, Caracas.
[48] Instituto de Altos Estudios Diplomáticos, Pedro Gual, Rev. Política Exterior y Soberanía, Enero-Marzo 2006, Entrevista al Canciller Alí Rodríguez, Caracas.

- establecer que los intereses comerciales o de los inversionistas no pueden tener supremacía sobre los derechos humanos y la soberanía de los estados [49].

Tal como señala Rafael Correa Flores, miembro venezolano del Parlamento Latinoamericano y compilador del texto "Construyendo el ALBA", esta entidad se definió, en gran medida, como una alternativa latinoamericana frente al ALCA: "el ALBA que nació inicialmente como una reacción al ALCA y, proponiendo, con una orientación comercial alternativa, se ha desarrollado ampliamente y abarca conceptos de orientación social, política, económica, ambientalista y cultural, y se ha transformado en una bandera latino americanista..." [50].

Aunque su estructura institucional es muy fluida, la ALBA, se define como una iniciativa de integración, básicamente, política, que abarca espacios comerciales, financieros, energéticos, de infraestructura y de cooperación.

De esta manera, por ejemplo, ha incorporado las iniciativas de Petrosur y Petroamérica, junto al proyecto del Banco de Desarrollo del Sur, el Fondo Latinoamericano de Reservas o la Carta Social de las Américas, como instrumentos de concreción del proyecto.

La VII Cumbre de presidentes de este bloque, que se efectuó en Octubre de 2009 en Cochabamba, mostró, como rasgo sobresaliente, la doble participación, estatal y social, que pretende implementar este esquema integracionista, del cual forman parte sólo tres países de Sudamérica (Bolivia, Ecuador y Venezuela), junto a dos países centroamericanos (Honduras y Nicaragua) y cuatro del Caribe (Antigua y Barbuda, Cuba, Dominica y San Vicente y las Granadinas). Debe indicarse que la representación ciudadana, expuesta en dicho evento, no implicó a entidades parlamentarias sino que se ejerció, “directamente”, por organizaciones sociales de los países participantes, agrupadas en los Consejos de Movimientos Sociales, cuya primera Cumbre se efectuó precisamente en la reunión de Cochabamba.

La ALBA, que se combina conceptualmente con un Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), ha institucionalizado los Encuentros de Complementariedad Productiva como mecanismos de fomento al intercambio comercial, que pueden incluir ruedas de negocios y ferias o exposiciones de productos.

---

[49] El ALBA en el Mensaje del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela Hugo Chávez Frías, en Construyendo el ALBA, Rafael Correa Compilador, Parlamento Latinoamericano, Caracas.
[50] Rafael Correa, óp.cit., pp. 33-37.

En términos institucionales, la ALBA cuenta, para encarar esta dimensión integracionista, con el Consejo Ministerial de Complementariedad Económica, en tanto que ha puesto en marcha el Consejo Político para abordar la orientación del proceso, sujeto a las Cumbres presidenciales.

IV. LAS ESTRUCTURAS DE LOS ESQUEMAS DE INTEGRACION: AMPLITUD ORGANIZATIVA Y DIVERSIDAD INSTITUCIONAL

Acompañando al crecimiento de los intercambios comerciales, la profundización de la institucionalidad política, en los esquemas de integración regional, es una línea tendencial en estos procesos, igualmente quebrada, en algunos momentos, por los frenos estatales a iniciativas que tuvieran un contenido supranacional o que se opusieran, en algún sentido, a las cambiantes orientaciones sobre los modelos de desarrollo que sustentaban los estados nacionales.

El marco institucional construido, en esta evolución, ha ido adquiriendo mayor complejidad y amplitud, al tiempo que se ha consolidado en estructuras diversas, correspondientes a los esquemas de integración vigentes en la región, especialmente en los casos de la Comunidad Andina y el Mercosur.

En el caso de la CAN, la dimensión política tuvo un gran dinamismo, impulsando la profundización del proceso, pese a las difíciles situaciones que se produjeron con, primero, el distanciamiento y, luego, con la salida de Venezuela de ese esquema.

En ese sentido, como resalta el Consultor del SELA, Jaime Estay, lo más representativo de su evolución reciente fue el impulso a una nueva orientación estratégica, expresado fundamentalmente en el XIV Consejo Presidencial Andino, celebrado en el recinto de Quirama (Colombia, 2003), en que se formuló la "Declaración de Quirama" y se puso en marcha un conjunto de acciones decisivas para la creación, consolidación y fortalecimiento de las instituciones comunitarias [51].

Siguiendo a Estay, este evento contribuyó a producir cambios en la estructura y la agenda integracionista que perfilaron los componentes actuales, no económicos, de ese proceso, tanto en la dimensión propiamente política, como en la social, cultural e institucional.

Con tal orientación, en la dimensión política se incorporaron (o se han reformulado) temas vinculados a la lucha contra la pobreza y la exclusión social; a la defensa y protección de los derechos humanos; al fortalecimiento

51. Jaime Estay, Consultor, “La Integración y sus Instituciones en América Latina y el Caribe” SELA, Caracas.

de la democracia; la gobernabilidad democrática; la seguridad y el fomento de la confianza y a la lucha contra el terrorismo. Asimismo, se impulsó una Política Exterior Común y se platearon lineamientos para una Agenda de Gobernabilidad en la subregión Andina, una Política de Seguridad Común Andina y una Política de Seguridad Alimentaria Subregional, al tiempo que se plantearon avances en la aplicación del Plan Andino de Lucha contra las Drogas.

Correlativamente, en la dimensión social, se decidió dar la máxima prioridad al desarrollo de estrategias que permitieran avanzar en la lucha contra la pobreza y la marginación, así como dar espacios a la participación de la sociedad en el proceso integracionista.

Desde un punto de vista institucional, los lineamientos de la reunión de Quirama se expresaron en una ampliada estructura institucional. Puede indicarse que con posterioridad a esa reunión, por ejemplo, se concretó la creación del Consejo Andino de Ministros del Desarrollo Social y se estableció el Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Comunidad Andina, al tiempo que se echó a andar la Red Andina de Seguridad Social, se estableció el Observatorio Andino de Drogas, se concretó la elaboración del Programa Andino de Cooperación y Apoyo a Migrantes, se implementó el Programa Andino de Desarrollo Rural y Competitividad Agrícola [52].

En tanto, en el MERCOSUR se dio un fuerte avance en materia institucional, a partir de la estrategia de relanzamiento asumida en el año 2000. En tal sentido, la suscripción del Protocolo de Olivos en 2002, para la solución de controversias, constituyó un paso importante en el desarrollo de la estructura institucional del proceso integracionista, dadas las constantes desavenencias que se venían presentando, entre los países miembros de este esquema subregional, ante las diferencias de interpretación jurídica y la distinta aplicación que frecuentemente se hacía de las Decisiones, Resoluciones y Directivas emanadas de los órganos políticos del MERCOSUR. A su vez, se dio un segundo momento en el ámbito de la solución de controversias con la aprobación de dicho Protocolo a finales de 2003, culminando el proceso con la entrada en vigor de este instrumento jurídico, así como con la constitución del Tribunal Permanente de Revisión, que tiene su sede en la ciudad de Asunción.

Otra muestra de la profundización y mayor institucionalidad del proceso de integración subregional, en el MERCOSUR, fue la presentación, por parte del presidente brasileño, de una propuesta de consolidación

52. Para un análisis de la evolución, previa a esta coyuntura, ver: Christian Feres y Karina Pacheco, “Nuevos Horizontes Andinos”, Ed. Nueva Sociedad, RECAL, Caracas.

denominada “Objetivo 2006” ante la XXIV Reunión del Consejo Mercado Común. En esta propuesta se expresaron cinco vertientes fundamentales sobre las que debía perfilarse el esfuerzo de los actores involucrados en el MERCOSUR, referidas al Programa Político, Social y Cultural; al Programa de Unión Aduanera; al Programa de Bases para el Mercado Común; al Programa de Nueva Integración y al Programa de Integración Fronteriza.

En esta materia, interesa destacar el avance en materia institucional que se logró con el “Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR”, que incorporó los temas de la representación social al proceso integracionista de la subregión.

De este modo, una expresión importante, que ilustra la situación que vive la integración política en Sudamérica, es la estructura institucional que se ha ido desarrollando durante su evolución, anteriormente reseñada, que constituye lo que podría denominarse “patrimonio institucional” de este proceso.

Como se indicó, al haber evolucionado la integración regional, de manera fraccionada y diversa, desde el punto de vista de los esquemas que se constituyeron, esta estructura tiene también esa característica pero, en su conjunto, constituye un amplio aparato organizativo por donde fluyen procesos de decisión política que involucran a casi todos los estados de la región y comprometen, de distintos modos, a las sociedades nacionales en procesos conjuntos de desarrollo.

Esta estructura política-institucional se ha configurado en momentos distintos de la evolución de la CAN y el MERCOSUR, los dos esquemas que, como se vio, han alcanzado una mayor profundización de los nexos y compromisos integracionistas.

De esta manera se han constituido, separadamente en ambos casos, los modelos organizativos, la normativa del respectivo acuerdo y sus agendas políticas. Pero, también en los dos casos, se ha ido conformando un espacio común que tiende a ampliarse y cuya convergencia ha posibilitado la aparición de nuevos actores en el proceso integracionista. Se presentan a continuación, en una visión descriptiva, las estructuras políticas y organizativas generadas en ambos esquemas, con énfasis en las organizaciones parlamentarias, que expresan en mayor medida el componente político de la integración, con los alcances y limitaciones que actualmente tiene. Debe indicarse que sólo se consideran, en este caso, las estructuras más relevantes para la dimensión política [53].

[53] La información sobre los rasgos de estas estructuras proviene de las Secretarías de la CAN y del MERCOSUR.

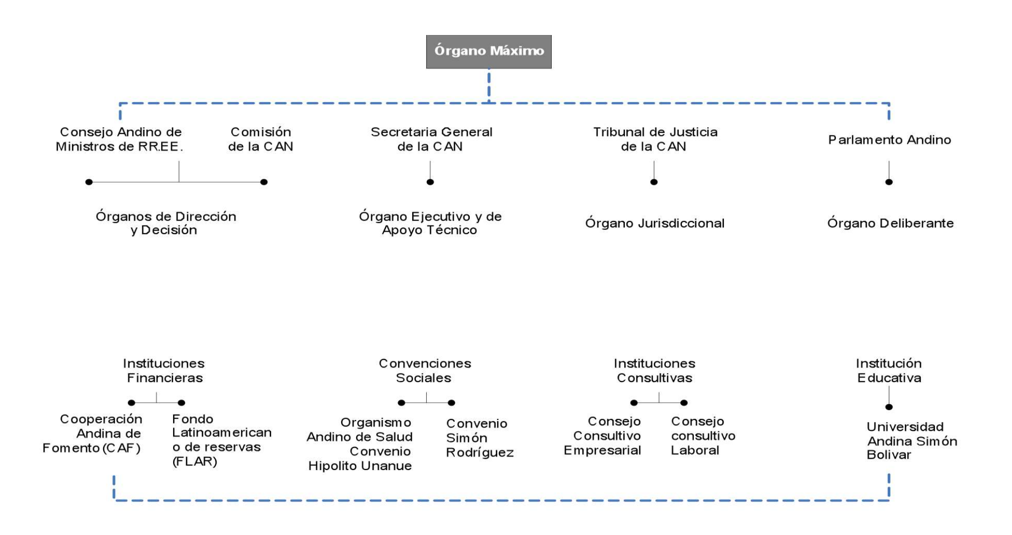
ESTRUCTURA DEL SISTEMA ANDINO

Tal como lo indicaba la propia Comunidad Andina, los órganos e instituciones, que actualmente forman parte del Sistema Andino de Integración, en su mayoría, fueron creados en los diez primeros años del proceso. Al entrar en vigencia el Protocolo de Trujillo, en 1997, la institucionalidad andina adquirió su estructura actual, enriquecida, posteriormente, en eventos fundamentales como la mencionada reunión de Quirama.

Actualmente, los órganos e instituciones de este esquema están articulados en el Sistema Andino de Integración (SAI) y la conducción del proceso está, ahora, a cargo del Consejo Presidencial Andino y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores -instancias políticas- y ya no, solamente, de la Comisión de Instancia Comercial, como ocurría en la etapa inicial.

La Secretaría General no sólo tiene las atribuciones de apoyo técnico, de la antigua Junta del Acuerdo de Cartagena, sino también ejecutivas, como puede observarse en el siguiente esquema:

Consejo Presidencial Andino



Como se indicó, en el más alto nivel de decisiones, luego del Consejo Presidencial, se encuentra el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Es el órgano de dirección política, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros, encargado de asegurar la consecución de los objetivos del proceso de la integración subregional y de formular y ejecutar la política exterior de la Comunidad Andina [54]. Expresa su voluntad mediante Declaraciones y Decisiones. Las Declaraciones son manifestaciones de carácter no vinculante. Las Decisiones son normas jurídicas que se rigen por lo establecido en el tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. Ambas deberán ser adoptadas por consenso de los Integrantes.

Debe indicarse que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores está presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores del país que está a cargo de la presidencia del Consejo Presidencial Andino.

Corresponde a este Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores:

a) Formular la política exterior de los Países Miembros, en los asuntos que sean de interés subregional, así como orientar y coordinar la acción externa de los diversos órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración;
b) Formular, ejecutar y evaluar, en coordinación con la Comisión, la política general del proceso de integración subregional andina;
c) Dar cumplimiento a las directrices que emanan del Consejo Presidencial Andino y velar por la ejecución de aquéllas que estén dirigidas a los otros órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración;
d) Suscribir Convenios y Acuerdos con terceros países o grupos de países o con organismos internacionales sobre temas globales de política exterior y de cooperación;
e) Coordinar la posición conjunta, de los países miembros, en foros y negociaciones internacionales, en los ámbitos de su competencia;
f) Representar a la Comunidad Andina en los asuntos y actos de interés común, dentro del marco de su competencia, de conformidad con las normas y objetivos del Acuerdo;
g) Recomendar o adoptar medidas que aseguren la consecución de los fines y objetivos del Acuerdo de Cartagena, en el ámbito de su competencia;

[54] Edgard Moncayo, "Las Relaciones Externas de la Comunidad Andina", Sec. Gral. de la CAN, Lima.

h) Velar por el cumplimiento armónico de las obligaciones derivadas del presente Acuerdo y del Tratado de Montevideo de 1980;
i) Aprobar y modificar su propio reglamento;
j) Aprobar el Reglamento de la Secretaría General y sus modificaciones, a propuesta de la Comisión; y,
k) Conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común, en el ámbito de su competencia.

Si bien el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores no formó parte de la estructura institucional de la CAN, hasta la entrada en vigencia del Protocolo de Trujillo, ya existía desde 1979. En efecto, en la reunión de Cancilleres efectuada en Lima, el 12 de noviembre de 1979, se firmó su instrumento constitutivo. Su primera reunión se celebró, entre el 13 y 14 de enero de 1980, en nuestro país, donde se firmó la Declaración de Santa Cruz sobre el Sistema Democrático.

Por otra parte, la Comisión de la CAN es el órgano normativo del Sistema Andino de Integración, compuesto por un representante plenipotenciario de cada uno de los países miembros, cuya capacidad legislativa, expresada en la adopción de Decisiones, la comparte ahora con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

A solicitud de uno de los países miembros o de la Secretaría General, el Presidente de la Comisión está facultado para convocar a una Comisión Ampliada, con el fin de tratar asuntos de carácter sectorial, considerar normas para hacer posible la coordinación de los planes de desarrollo y la armonización de las políticas económicas de los países miembros, así como para conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común.

La Comisión formula, ejecuta y evalúa la política de integración subregional andina, en materia de comercio e inversiones; adopta las medidas necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena, así como para el cumplimiento de las directrices del Consejo Presidencial Andino; y coordina la posición conjunta de los países miembros, en foros y negociaciones internacionales, en el ámbito de su competencia.

La Secretaría General de la CAN, con sede permanente en Lima, es el órgano ejecutivo de la Comunidad Andina que, a partir del 1° de agosto de 1997, asumió entre otras, las atribuciones de la junta del Acuerdo de Cartagena. Está dirigida por un Secretario General, elegido en consenso por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en reunión ampliada con la Comisión.

La Secretaría General tiene capacidad propositiva, por cuanto está facultada a formular Propuestas de Decisión al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión, así como iniciativas y sugerencias a la reunión ampliada del citado Consejo, para facilitar o acelerar el cumplimiento del Acuerdo de Cartagena.

Son sus funciones, también, administrar el proceso de integración subregional; resolver asuntos sometidos a su consideración; velar por el cumplimiento de los compromisos comunitarios; mantener vínculos permanentes con los países miembros y trabajar con los órganos ejecutivos de las demás organizaciones regionales de integración y cooperación.

El desarrollo normativo generó, tempranamente en la CAN, el Tribunal de Justicia que es el órgano jurisdiccional de la Comunidad Andina, integrado por cuatro Magistrados representantes de cada uno de los Países Miembros, con competencia territorial en los cuatro países y con sede permanente en Quito.

El tribunal controla la legalidad de las normas comunitarias, mediante la acción de nulidad; interpreta las normas que conforman el Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Andina, para asegurar la aplicación uniforme de éstas, en el territorio de los Países Miembros; y dirime las controversias. Mediante el Protocolo Modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, aprobado en mayo de 1996, que entró en vigencia en agosto de 1999, se asignan a este órgano del SAI nuevas competencias, entre ellas el Recurso por Omisión o Inactividad, la Función Arbitral y la de Jurisdicción Laboral. Su nuevo Estatuto, que actualiza y precisa los procedimientos que se desarrollaron ante ese tribunal, fue aprobado el 22 de junio de 2001 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

En la evolución de la CAN, como se vio, se fueron creando una multiplicidad de organismos, muchos de los cuales operan en el ámbito político y social de la integración regional.

Entre ellos cabe mencionar los siguientes:

- El Organismo Andino de Salud -Convenio Hipólito Unanue-, con sede en Lima, que coordina y apoya los esfuerzos que realizan los países miembros para mejorar la salud de sus pueblos. Su horizonte está trazado por la construcción de la Agenda Social Andina, cuyo

componente de salud es básico y cuya acción en la integración de los pueblos de la subregión es cada vez más decisiva.

- El Convenio Simón Rodríguez, que es un foro de debate, participación y coordinación en los temas socio-laborales de la integración. Está conformado, de manera paritaria, por representantes de los estados miembros, los trabajadores organizados y los gremios de empleadores.

- El Convenio Andrés Bello, en materia educativa y con sede en Bogotá, ya no forma parte del SAI pues, además de los países andinos, pertenecen a éste Chile, Cuba, España, México, Panamá, Paraguay y Venezuela. Mantiene, sin embargo, estrechos vínculos de coordinación con la CAN, en virtud de lo cual brinda apoyo técnico al Consejo Andino de Ministros de Educación y Responsables de Políticas Culturales. Su ámbito de acción es la educación, la cultura, la ciencia y la tecnología.

- La Corporación Andina de Fomento (CAF) es una institución financiera que promueve el desarrollo sostenible y la integración regional. Su rol ha sido fundamental, al proveer recursos financieros de gran importancia para grandes obras públicas e iniciativas privadas en todos los países de la subregión. Su sede está en Caracas y su presidente ejecutivo, en los últimos diez años, es el economista boliviano Enrique García.

- El Consejo Latinoamericano de Reservas (FLR) es también una institución financiera, cuyo fin es contribuir a cubrir los compromisos financieros internacionales adquiridos por los países miembros.

- El Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA) reúne a los delegados elegidos por las organizaciones representativas de los trabajadores de cada uno de los países miembros. Ellos se encargan de hacer oír su opinión sobre los programas o actividades del proceso de integración subregional que sean de interés para el sector laboral.

- El Consejo Consultivo Empresarial Andino (CCEA) reúne a los delegados elegidos por las organizaciones empresariales representativas de cada uno de los países miembros. Al igual que sucede con el de los trabajadores, emite su opinión sobre los programas o actividades del proceso de integración subregional que sean de su interés.

- La Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), creada por el Parlamento Andino en 1985, tiene su sede matriz en nuestro país, en la ciudad de Sucre y sedes académicas o programas en Quito, La Paz y Bogotá. Su Rector es el Ex Vicepresidente boliviano Julio Garrett Aillón quien, también, fuese Presidente del Parlamento Andino. La Universidad se dedica a la investigación, la enseñanza, la formación postuniversitaria y la prestación de servicios académicos. La sede ecuatoriana de la UASB es en este momento la que cuenta con el mayor número de facultades, programas y estudiantes.

Debe indicarse que la Comunidad Andina es el único esquema de integración en el Hemisferio en que sus leyes (Decisiones) son de aplicación inmediata y efecto directo, prevaleciendo sobre las normas nacionales. La normativa andina tiene, entre sus propósitos, garantizar la seguridad jurídica, que requieren los agentes económicos y sociales, y brindar a los objetivos de la integración una estabilidad de largo aliento, por encima de las coyunturas nacionales.

El tribunal Andino de Justicia y la Secretaría General controlan la legalidad de los actos comunitarios y el cumplimiento de las normas y medidas adoptadas por los órganos responsables del proceso de integración.

Estructura organizativa del Mercosur

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron, el 26 de marzo de 1991, el Tratado de Asunción, creando el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) que es, junto a la CAN, la entidad subregional de integración más importante de Sudamérica. Como señalan sus documentos oficiales, representa, por sobre todo, un Acuerdo Político. A partir de este Acuerdo, los conceptos de confiabilidad, armonía, razonabilidad y previsibilidad son parte de la conceptualización asumida por el esquema. En este marco, la denominada “red de seguridad política” del MERCOSUR, genera las reglas de juego necesarias para que se desarrollen plenamente las interrelaciones económicas y comerciales, fundamentalmente, en un ámbito de normalidad democrática.

En este contexto, los cuatro Estados Partes del MERCOSUR, junto a Bolivia y Chile, han constituido el “Mecanismo de Consulta y Concertación Política” en el que se consensuan posiciones comunes, en materias de

alcance regional, que superan lo estrictamente económico y comercial. En tal lógica, en ocasión de la X Reunión del Consejo del Mercado Común realizada en1996, se suscribió la “Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR”, así como el Protocolo de Adhesión de Bolivia y Chile a dicha Declaración, instrumento que traduce la plena vigencia de las instituciones democráticas, como condición básica para la existencia y el desarrollo del esquema, igual que en el caso de la CAN.

Ratificando esta orientación, en la Reunión del Consejo del Mercado Común de julio de 1998, los presidentes de los países miembros del MERCOSUR, además de Bolivia y Chile, suscribieron el “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático”, por medio del cual los seis países establecen que la vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para el desarrollo de los procesos de integración y que toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración regional. En la misma línea política, se suscribió la “Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona de Paz” a través de la cual los seis países manifiestan que la paz constituye un elemento esencial para la continuidad y el desarrollo del proceso de integración regional. En ese sentido, los seis gobiernos acuerdan, entre otros puntos, fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación, sobre temas de seguridad y defensa, y realizar esfuerzos conjuntos en los foros pertinentes para avanzar en la consolidación de acuerdos internacionales orientados a lograr el objetivo del desarme nuclear y la no proliferación de armas nucleares [55].

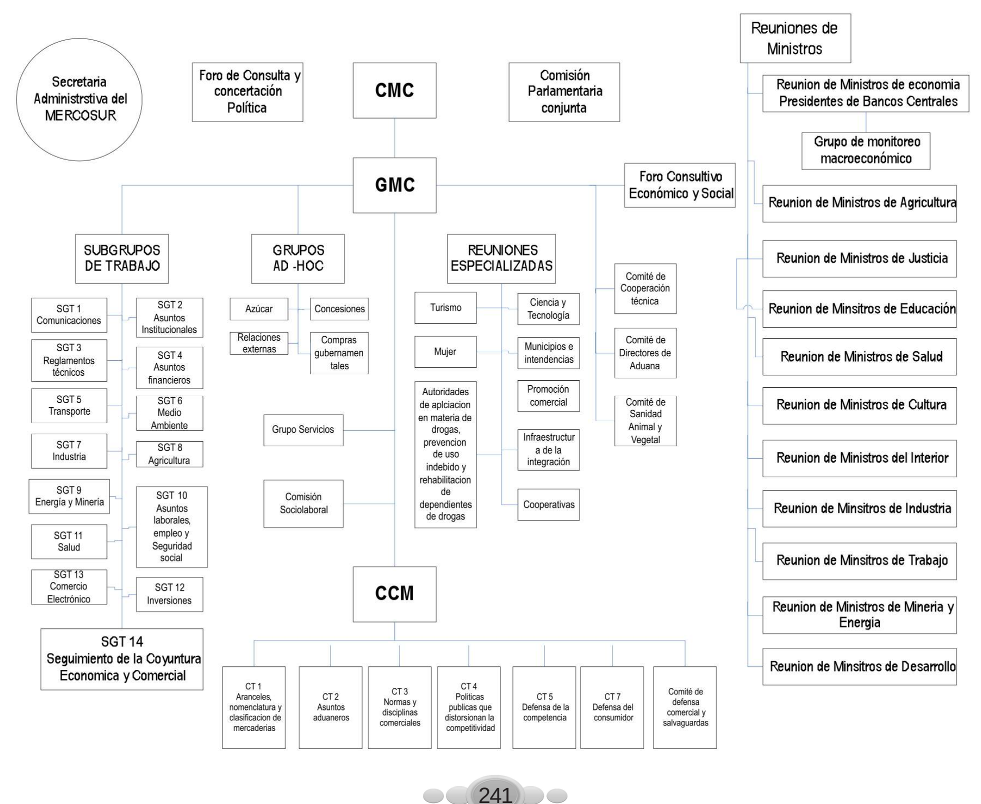
Como se sabe, el MERCOSUR se constituyó con una disposición favorable a la inversión externa, a diferencia de otros esquemas regionales, como el Grupo Andino en su fase inicial. De este modo, la captación de las inversiones es un objetivo importante. En un escenario internacional competitivo, en el cual los países se esfuerzan en brindar atractivos a los inversores, la conformación de la unión aduanera es una “ventaja comparativa” fundamental. Aun con todas las dificultades, derivadas del difícil escenario económico internacional y de los inconvenientes resultantes

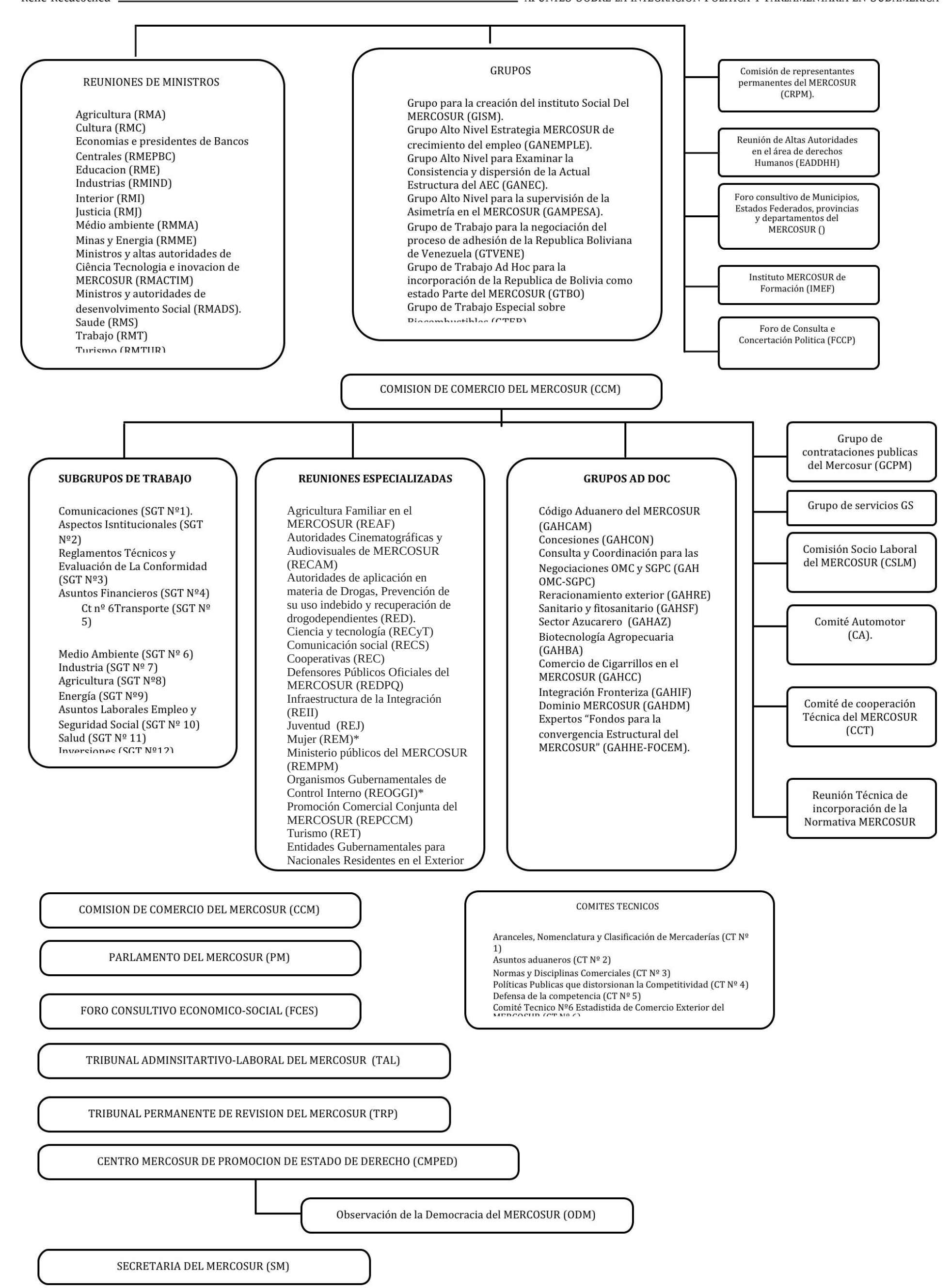
55 Para una visión evolutiva, ver: Ramiro Orías, “Coordinación de Políticas Exteriores en el espacio Sudamericano”, en Coordinación de Políticas Exteriores y Democracia de Cumbres, UDAPEX-CAF, La Paz.

de los procesos de reestructuración de las economías internas, el MERCOSUR ha sido uno de los principales receptores de inversión extranjera directa, en la región.

En el año 2000, los países del MERCOSUR decidieron encarar una nueva etapa en el proceso de integración regional, la que se denominó “relanzamiento del MERCOSUR” y tuvo como objetivo fundamental el reforzamiento de la Unión Aduanera, tanto a nivel intracomunitario como en el relacionamiento externo.

En la evolución del esquema, la institucionalidad del MERCOSUR ha generado, sobre todo en una lógica intergubernamental, estructuras políticas que regulan con flexibilidad su operación y que incluyen segmentos específicamente dedicados al tratamiento de temáticas de la “dimensión política”, cual es el caso de los Fondos y el Parlamento. Esto puede observarse en el esquema organizativo siguiente:




REUNIONES DE MINISTROS
Agricultura (RMA)
Cultura (RMC)
Economias e presidentes de Bancos Centrales (RMEPBC)
Educacion (RME)
Industrias (RMIND)
Interior (RMI)
Justicia (RMJ)
Médio ambiente (RMMA)
Minas y Energia (RMME)
Ministros y altas autoridades de Ciência Tecnologia e inovacion de MERCOSUR (RMACTIM)
Ministros y autoridades de desenvolvimento Social (RMADS).
Saude (RMS)
Trabajo (RMT)
GRUPOS
Grupo para la creación del instituto Social Del MERCOSUR (GISM).
Grupo Alto Nivel Estrategia MERCOSUR de crecimiento del empleo (GANEMPLE).
Grupo Alto Nivel para Examinar la Consistencia y dispersión de la Actual Estructura del AEC (GANEC).
Grupo Alto Nivel para la supervisión de la Asimetría en el MERCOSUR (GAMPESA).
Grupo de Trabajo para la negociación del proceso de adhesión de la Republica Boliviana de Venezuela (GTVENE)
Grupo de Trabajo Ad Hoc para la incorporación de la Republica de Bolivia como estado Parte del MERCOSUR (GTBO)
Grupo de Trabajo Especial sobre
Comisión de representantes permanentes del MERCOSUR (CRPM).
Reunión de Altas Autoridades en el área de derechos Humanos (EADDHH)
Foro consultivo de Municipios, Estados Federados, provincias y departamentos del MERCOSUR ()
Instituto MERCOSUR de Formación (IMEF)
Foro de Consulta e Concertación Politica (FCCP)
COMISION DE COMERCIO DEL MERCOSUR (CCM)
SUBGRUPOS DE TRABAJO
Comunicaciones (SGT Nº1).
Aspectos Isntitucionales (SGT Nº2)
Reglamentos Técnicos y Evaluación de La Conformidad (SGT Nº3)
Asuntos Financieros (SGT Nº4)
Ct nº 6Transporte (SGT Nº 5)
Medio Ambiente (SGT Nº 6)
Industria (SGT Nº 7)
Agricultura (SGT Nº8)
Energía (SGT Nº9)
Asuntos Laborales Empleo y Seguridad Social (SGT Nº 10)
Salud (SGT Nº 11)
REUNIONES ESPECIALIZADAS
Agricultura Familiar en el MERCOSUR (REAF)
Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales de MERCOSUR (RECAM)
Autoridades de aplicación en materia de Drogas, Prevención de su uso indebido y recuperación de drogodependientes (RED).
Ciencia y tecnología (RECyT)
Comunicación social (RECS)
Cooperativas (REC)
Defensores Públicos Oficiales del MERCOSUR (REDPQ)
Infraestructura de la Integración (REII)
Juventud (REJ)
Mujer (REM)*
Ministerio públicos del MERCOSUR (REMPM)
Organismos Gubernamentales de Control Interno (REOGGI)*
Promoción Comercial Conjunta del MERCOSUR (REPCCM)
Turismo (RET)
Entidades Gubernamentales para Nacionales Residentes en el Exterior
GRUPOS AD DOC
Código Aduanero del MERCOSUR (GAHCAM)
Concesiones (GAHCON)
Consulta y Coordinación para las Negociaciones OMC y SGPC (GAH OMC-SGPC)
Reracionamiento exterior (GAHRE)
Sanitario y fitosanitario (GAHSF)
Sector Azucarero (GAHAZ)
Biotecnología Agropecuaria (GAHBA)
Comercio de Cigarrillos en el MERCOSUR (GAHCC)
Integración Fronteriza (GAHIF)
Dominio MERCOSUR (GAHDM)
Expertos "Fondos para la convergencia Estructural del MERCOSUR" (GAHHE-FOCEM).
Grupo de contrataciones publicas del Mercosur (GCPM)
Grupo de servicios GS
Comisión Socio Laboral del MERCOSUR (CSLM)
Comité Automotor (CA).
Comité de cooperación Técnica del MERCOSUR (CCT)
Reunión Técnica de incorporación de la Normativa MERCOSUR
COMISION DE COMERCIO DEL MERCOSUR (CCM)
PARLAMENTO DEL MERCOSUR (PM)
FORO CONSULTIVO ECONOMICO-SOCIAL (FCES)
TRIBUNAL ADMINSITARTIVO-LABORAL DEL MERCOSUR (TAL)
TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISION DEL MERCOSUR (TRP)
CENTRO MERCOSUR DE PROMOCION DE ESTADO DE DERECHO (CMPED)
Observación de la Democracia del MERCOSUR (ODM)
SECRETARIA DEL MERCOSUR (SM)
COMITES TECNICOS
Aranceles, Nomenclatura y Clasificación de Mercaderías (CT Nº 1)
Asuntos aduaneros (CT Nº 2)
Normas y Disciplinas Comerciales (CT Nº 3)
Políticas Publicas que distorsionan la Competitividad (CT Nº 4)
Defensa de la competencia (CT Nº 5)
Comité Tecnico Nº6 Estadistida de Comercio Exterior del

V. Los parlamentos regionales: una tarea inconclusa

Siguiendo esta evolución, los principales esquemas integracionistas de la región han debido encarar los temas de la representación y participación ciudadanas a través de la conformación de instancias parlamentarias, de modo tal que un componente central de la dimensión política de la integración Sudamericana, está constituido por los Parlamentos Regionales, fundamentalmente el Parlamento Latinoamericano, el Andino, el Parlamento del MERCOSUR, el Amazónico y el naciente Parlamento de UNASUR, cuya sede, como se sabe, está en nuestro país, en el Departamento de Cochabamba.

Si bien, en la región operan otras entidades parlamentarias importantes de carácter internacional, como el Parlamento Indígena y el Parlamento Amazónico, sólo las primeras fueron gestadas y se han desarrollado al interior de los esquemas de integración regional o en relación a los mismos.

En tal sentido, la gestación del Parlamento Latinoamericano (Parlatino) es producto del movimiento parlamentario a escala continental, y mundial, y está muy ligada al desarrollo de tendencias políticas internacionales.

Por otra parte, el Parlamento Indígena recogió y activó los logros de representación parlamentaria de los pueblos indígenas, en varios países de la región, siendo ambas entidades, en todo caso, elementos relevantes para una posible estructura parlamentaria sudamericana. Al constituirse, los Parlamentos Andino y del MERCOSUR, en la dimensión de representación ciudadana en ambos esquemas de integración, su evolución ha estado profundamente ligada a las variaciones de estos procesos.

De este modo, por ejemplo, al retirarse recientemente Venezuela de la CAN, un efecto inmediato fue el retiro de su representación en el Parlamento Andino, la que, por lo demás, había sido electa en forma directa. Estas estructuras parlamentarias están actualmente limitadas en su capacidad de legislar, lo que, sin embargo, no les resta importancia en su potencial de expresar la visión ciudadana sobre la marcha del proceso integracionista, por una parte, y articular, por la otra, las propuestas nacionales de avance en los temas centrales de la integración regional. En tal perspectiva, estos parlamentos tienen una lógica de estructuración y operación que manifiestan una concepción intergubernamental coherente, en general, con aquella lógica dominante en las estructuras institucionales del espacio ejecutivo de los esquemas de integración regional.

Éste es un rasgo relevante de la operación de estos parlamentos, en los que, si bien se establecen ligazones entre corrientes políticas similares, mas allá de las fronteras nacionales, las vinculaciones de los diferentes grupos parlamentarios nacionales guardan una relación más intensa y eficaz, con las respectivas posiciones de sus estados, que con los órganos de decisión comunitarios, tanto en la CAN como en el MERCOSUR.

Obviamente, en esta lógica, la representatividad de los Parlamentos regionales es una suma de la representación de las posiciones nacionales, lo cual, sin embargo, es un paso hacia formas de representación ciudadana directa y ampliada, como ocurre, por ejemplo, en la Unión Europea.

Desde este punto de vista, los Parlamentos regionales, si bien no generan decisiones vinculantes para el conjunto de los sistemas de integración o los países que los componen, son foros importantes que registran orientaciones frente a los temas centrales de la integración, de parte de los partidos u organizaciones que tienen representación parlamentaria nacional y posibilitan la “visibilidad” de tendencias regionales. El hecho de que los Parlamentos regionales tengan una estructura, de tratamiento temático, similar a las Comisiones de los parlamentos nacionales, facilita esta función.

Por otra parte, los requerimientos de representación plural, de mayorías y minorías, que están vigentes en algunas de estas entidades parlamentarias -por ejemplo, el Parlamento Latinoamericano- fortalecen la esencia democrática del parlamentarismo, a escala ampliada. De este modo, si la propia existencia de estos parlamentos es una declaración explícita de compromiso democrático para los esquemas de integración de los que son parte, su práctica, ajustada a normas de ese ordenamiento, refuerza su importancia política para los sistemas de integración, al recoger tendencias diversas en una estructura plural.

A partir de esta condición, es ciertamente posible pensar que, a futuro, las grandes tendencias de pensamiento político y de organización social, en la región, puedan verse articuladas, a escala continental, y representadas en los parlamentos regionales, como es actualmente el caso de la Unión Europea.

Mientras tanto, los temas de la representación ciudadana y de la participación de los pueblos en los procesos de integración regional son, todavía, materias de análisis y debate y, por tanto, constituyen una tarea por completar en los esquemas integracionistas.

Si bien, las estructuras institucionales del Parlamento Latinoamericano, el Parlamento Andino y la base del Parlamento del MERCOSUR tienen conceptualizaciones similares, sus órganos son diferenciados, como producto de distintos procesos de evolución. Por tal razón, resulta importante mostrar los rasgos más relevantes de dichas estructuras.

Estructura Global Del Parlamento Latinoamericano

En diciembre de 1964, en la ciudad de Lima, se dio el punto de partida del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), en una asamblea que tuvo carácter constitutivo y a la que asistieron parlamentarios de todos los países de la región y de todas las tendencias políticas.

Su orientación asumió con fuerza el ideal integracionista que, en Sudamérica, estaba institucionalmente presente, desde cuatro años antes, a través de la ALALC y su propósito, en tal sentido, es la integración de América Latina y el Caribe en una Comunidad Latinoamericana de Naciones [56].

Este Parlamento se define como un organismo regional, permanente y unicameral, integrado por los parlamentos nacionales de América Latina que hubieran sido elegidos democráticamente, mediante voto popular.

Está integrado por 22 parlamentos pertenecientes a Antillas Neerlandesas, Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela.

Su sede es la ciudad de San Paulo [57]. Sus principios incluyen la defensa de la democracia, la integración latinoamericana, la no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la pluralidad política e ideológica, la igualdad jurídica de los estados, la solución pacífica, justa y negociada de las controversias internacionales y la prevalencia de los principios del derecho internacional.

Además de su compromiso genérico, con la integración regional, sus propósitos primordiales son:

---

56 Secretaría General de la CAN, “La Integración Política de la CAN. Instrumentos y Normas”, pp. 77-87.

57 Rafael Correa Flores ¿Què es el Parlamento Latinoamericano? En Construyendo el ALBA, Parlamento Latinoamericano, Caracas. También, para una visión amplia de ese Parlamento, Andrés Townsend “Patria Grande: Pueblo Parlamento e Integración”, Diselpesa Ed., Lima.

- fomentar el desarrollo integral, económico y social de la comunidad latinoamericana,
- defender la plena vigencia de la libertad, la justicia social, la independencia económica y el ejercicio de la democracia representativa,
- luchar contra el neocolonialismo, racismo y toda otra clase de discriminación en América Latina,
- estudiar, debatir y formular alternativas de solución, a los problemas sociales, económicos, culturales y de política exterior de la comunidad latinoamericana,
- contribuir a la afirmación de la paz, la seguridad y el orden jurídico internacionales,
- canalizar y apoyar las exigencias de los pueblos de América Latina en el ámbito internacional,
- propugnar, por todos los medios posibles, el fortalecimiento de los parlamentos de América Latina,
- Apoyar la constitución y fortalecimiento de parlamentos subregionales, de América Latina, que coincidan con el Parlamento en sus principios y propósitos.

Organización Y Funcionamiento

Los órganos funcionales del Parlamento Latinoamericano posibilitan una amplia participación de los miembros de los distintos parlamentos nacionales y un equilibrio geográfico en esa representación. Ellos son la Asamblea, la Junta Directiva, el Consejo Consultivo, la Secretaría General y las Comisiones Permanentes.

La Asamblea

Es el órgano supremo del Parlamento Latinoamericano. Se integra con las delegaciones nacionales que acredite cada uno de los parlamentos miembros, que están compuestos por un número máximo de 12 miembros, representando, proporcionalmente, a los partidos políticos o grupos actuantes en su seno. La asamblea se reúne cada dos años, de manera ordinaria, en su sede permanente.

La Junta Directiva

Es la máxima autoridad cuando no sesiona la Asamblea. Está integrada por un Presidente, un Presidente alterno, un Secretario General, un

Secretario General alterno, un Secretario de Comisiones, un Secretario de Relaciones Interparlamentarias y un Secretario de Relaciones Interinstitucionales, todos ellos elegidos por la Asamblea. Además se incluyen tantos Vicepresidentes como Congresos miembros estén acreditados.

El Presidente del Consejo Consultivo es miembro de la Junta Directiva, sólo con derecho a voz, y representará al Parlamento en las misiones que le sean especialmente encomendadas. La Junta se reunirá ordinariamente, al menos, dos veces al año, por iniciativa del Presidente y, extraordinariamente, por solicitud de un tercio de sus miembros como mínimo.

El Consejo Consultivo

Es el órgano especializado de la organización. Tiene funciones de asesoría política y legislativa. Está integrado por 11 parlamentarios o ex parlamentarios propuestos por la Junta Directiva a la Asamblea y ratificados por ésta. Se reúne una vez al año, convocado por su Presidente o por la Junta Directiva del PARLATINO.

La Secretaría General

Es el órgano permanente de articulación, coordinación y supervisión del Palatino. Comunica a los parlamentos miembros la convocatoria a las diferentes reuniones; asesora a la Junta Directiva en la preparación de la Agenda de la asamblea y en la elaboración de los documentos de trabajo; edita y difunde los acuerdos, recomendaciones o declaraciones adoptadas, ejecuta el presupuesto y rinde cuentas ante la Asamblea. Por otra parte, dispone de personal administrativo, permanente o eventual, para el funcionamiento del Parlamento, que esté autorizado por la Junta Directiva.

Las Comisiones Permanentes

Luego de variaciones en distintos momentos de su evolución, el PARLATINO cuenta con 13 Comisiones, destinadas a tratar temas vinculados a aspectos fundamentales de la vida social en la región, en los ámbitos políticos, sociales, culturales, institucionales y del desarrollo económico.

Estas Comisiones son:

- Asuntos Políticos, municipales y de la integración
- Asuntos económicos, deuda externa y desarrollo regional
- Educación, cultura, ciencia, tecnología y comunicación
- Salud
- Equidad de género, niñez y juventud
- Seguridad ciudadana, combate y prevención del narcotráfico, terrorismo y crimen organizado
- Derechos humanos, justicia y políticas carcelarias
- Servicios públicos, defensa del usuario y del consumidor
- Agricultura, ganadería y pesca
- Asuntos de pueblos indígenas y etnias
- Energía y minas
- Medio ambiente y turismo
- Asuntos laborales, previsión social y asuntos jurídicos

Estructura General Del Parlamento Andino

El Parlamento Andino es el órgano deliberante y de control de la Comunidad ANDINA. Fue creado el 25 de octubre de 1979 en La Paz, a través del Tratado Constitutivo, suscrito por los cancilleres de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, y entró en vigencia en enero de 1984 [58].

Como se indicó, aunque tiene una estructura similar a la de los Parlamentos nacionales, su misión no es legislar sino brindar consejos y dar su opinión sobre temas relevantes [59].

Los parlamentarios andinos, hasta 1996, eran electos por los congresos nacionales de sus países miembros, de manera similar al PARLATINO. Según el Protocolo de Trujillo, aprobado el 10 de marzo de 1996, sus representantes son ahora elegidos por los respectivos países integrantes de la Comunidad Andina, teóricamente, por un período de 5 años, en forma directa; lo cual ocurre efectivamente en Colombia, Ecuador y Perú. Bolivia envía una representación especial de su Parlamento.

Se compone de 5 miembros por cada país integrante, lo cual da un total de 25 parlamentarios. Después del retiro de Venezuela, la cantidad de parlamentarios se redujo a 20.

---

[58] La información sobre los Parlamentos de la CAN y del MERCOSUR proviene de sus correspondientes Secretarías.

[59] Secretaría General de la CAN, “La Integración política de la CAN Instrumentos y Normas”, Lima.

El Parlamento Andino definió sus objetivos de la siguiente manera:

- Promover y orientar el proceso de integración andino, en coordinación con otros órganos del Sistema Andino de Integración.
- Sustentar, en la subregión andina, el pleno imperio de la paz, la libertad, la justicia social, la democracia y el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos.
- Velar por el respeto de los derechos humanos y la calidad de vida de la población andina, en el marco de los objetivos e instrumentos de la integración subregional y de la comunidad internacional, en esta materia.
- Incentivar la participación de los pueblos, como principales actores del proceso de integración, procurando las mayores bases de legitimidad democrática de sus representantes.
- Impulsar el desarrollo de la conciencia comunitaria y la identidad sociocultural andina, mediante la amplia difusión de los principios y propósitos del Sistema Andino de Integración.
- Promover la armonización y el desarrollo legislativo comunitario, entre los países miembros de la Comunidad Andina.
- Contribuir al proceso de integración latinoamericana, como uno de los instrumentos fundamentales para el desarrollo sustentable y armónico de la región.

Como ocurre en el caso de los parlamentos nacionales, la Asamblea es el órgano máximo de conducción y decisión del Parlamento Andino. Está constituida por los 20 parlamentarios, que son Representantes de los 4 Países Miembros, y tiene competencia, para conocer y decidir, en todos los aspectos vinculados al cumplimiento de los objetivos y al ejercicio de las atribuciones del Parlamento Andino.

La Asamblea expresa su voluntad mediante Decisiones, Acuerdos, Declaraciones y Recomendaciones, que son aprobadas por la mayoría absoluta de sus miembros.

Por su parte, la Mesa Directiva es el órgano de ejecución del Parlamento Andino. Está integrada por un Presidente, cuatro Vicepresidentes, de nacionalidades diferentes entre sí y respecto al Presidente, y el Secretario General Ejecutivo, con derecho a voz.

Son funciones de la Mesa Directiva:

- Dirigir, coordinar y velar el cumplimiento de las actividades y labores de los diferentes órganos del Parlamento Andino.
- Asegurar el eficiente funcionamiento de las Comisiones, promoviendo el desarrollo permanente de sus trabajos y efectuando la adecuada coordinación y el seguimiento de sus actividades.
- Establecer mecanismos que permitan la información y el seguimiento de los órganos del Sistema Andino de Integración.
- Aprobar el Proyecto Anual de Presupuesto del Parlamento Andino, previo informe técnico de la Comisión IV.
- Presentar a la Asamblea General, para su aprobación, el Proyecto definitivo del Presupuesto.
- Presentar a la Asamblea General, para su aprobación, el informe de cuentas, correspondiente a la ejecución presupuestal del año anterior inmediato.
- Coordinar las propuestas, originadas en el Parlamento Andino y dirigirlas a los países miembros y a los órganos del Sistema Andino de Integración, relativas a la armonización de las legislaciones nacionales y al desarrollo del ordenamiento jurídico Andino.
- Evaluar el desempeño de la Secretaría General y proponer el nombre del Secretario General a consideración de la Asamblea, para su aprobación.
- Determinar el lugar y fecha para la realización de las sesiones de la Asamblea General y aprobar su agenda.
- Representar al Parlamento Andino en sus relaciones con los demás Órganos del Sistema Andino de Integración, con las instituciones de los países miembros, con los organismos y agencias internacionales y con las instituciones y autoridades de terceros países.
- Elaborar una agenda anual de actividades, la misma que debe ser aprobada por la Asamblea.
- Nombrar al Secretario Pro-Témpore, propuesto por la Presidencia.
- Conocer, en primera instancia, las propuestas de reforma al Reglamento General, presentadas por los miembros del Parlamento Andino, sus Comisiones y la propia Mesa Directiva.
- Las demás que le permitan cumplir cabalmente con su rol directivo.

El Presidente podrá convocar a Mesa Directiva ampliada en los siguientes casos:

a) Con la participación de los Presidentes de las Comisiones, cuando los temas a tratar sean de carácter general e involucren a las cinco Comisiones;
b) Con la participación de los cinco Miembros integrantes de una de las Comisiones, cuando, a juicio del Presidente, el tema a tratarse en Mesa Directiva le competa específicamente a la Comisión que merezca ser convocada.

El Presidente y los Vicepresidentes serán elegidos para un período de dos años, salvo que, durante ese período, cese la representación parlamentaría de los miembros de su país, caso en el cual se procederá a la respectiva elección, entre los miembros titulares, de un sustituto de la representación nacional a la cual corresponda, a efectos de completar el periodo del miembro cesante. Serán válidos los actos de la Mesa Directiva, en los cuales haya participado él o los miembros sustitutos, en tanto se verifique la elección y toma de posesión de la directiva siguiente.

El Presidente es el Representante Legal del Parlamento Andino, elegido en forma rotativa, por la Asamblea, de entre los parlamentarios de uno de los Países Miembros, para un período de dos años.

Para su funcionamiento, el Parlamento se ha dotado de cinco Comisiones permanentes y de Comisiones Ad-Hoc, de acuerdo a las necesidades.

Las Comisiones Permanentes son los Órganos Especializados del Parlamento Andino. Tienen como funciones, analizar, evaluar, proponer y controlar los temas y asuntos que son de su competencia. Los trabajos e informes finales, elaborados por las Comisiones, deberán ser puestos a consideración y aprobación de la Asamblea, a través de la Mesa Directiva.

Durante el receso de la Asamblea, las Comisiones, a través de sus Presidentes y en coordinación con la Mesa Directiva, mantendrán la continuidad de las labores de sus Miembros, los Grupos de Trabajo y, en caso necesario, podrán hacer la convocatoria a Sesiones Especiales en cualquiera de los Países Miembros.

Es obligación, para todo miembro del Parlamento Andino, formar parte de alguna de las Comisiones Permanentes, pudiendo, también, integrar las Comisiones Especiales o Ad-Hoc.

La Secretaría General es el órgano técnico-administrativo con funciones permanentes en la Oficina Central del Parlamento Andino. Está a cargo de un Secretario General Ejecutivo, nombrado por la Asamblea, a propuesta de la Mesa Directiva. El Secretario General Ejecutivo tiene categoría de funcionario internacional y, de conformidad con el Acuerdo Sede, tiene rango de Jefe de Misión Diplomática. La duración de su periodo es de dos años y puede ser reelegido. Percibirá su remuneración directamente del país que lo postula.

Por otra parte, las atribuciones generales del parlamento andino son las siguientes:

- Participar en la orientación y promoción del proceso de integración, con miras a la consolidación de la integración latinoamericana.
- Examinar la marcha del proceso de integración y el cumplimiento de sus objetivos, requiriendo, para ello, información periódica de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración.
- Formular recomendaciones sobre los proyectos de presupuesto anual para los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración que se constituyen con las contribuciones directas de los países miembros.
- Sugerir, a los órganos e instituciones del sistema, las acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales, con relación a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del SAI.
- Participar en la generación normativa del proceso, mediante sugerencias, de proyectos, normas y temas de interés común, a los órganos del Sistema, para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.
- Promover la armonización de las legislaciones de los países miembros
- Promover relaciones de cooperación y coordinación entre los Parlamentos de los países miembros, los órganos e instituciones del Sistema, así como entre los organismos parlamentarios internacionales de integración y de cooperación, de terceros países.

Estructura Parlamentaria del Mercosur

En el marco de la institucionalidad orgánica del MERCOSUR, tiene una gran relevancia, en su dimensión política, el espacio parlamentario. Éste se estableció como una Comisión Parlamentaria conjunta y tiende a operar como el Parlamento de ese esquema de integración [56]. Su desarrollo

institucional es menor al que evidencia el Parlamento Andino por su breve evolución histórica.

Este Parlamento regional, creado a partir de la Decisión 23/05 del Consejo del Mercado Común, ha sido concebido como el órgano de representación de los ciudadanos del MERCOSUR y, por ende, no representará, en el largo plazo, a las estructuras estatales sino a sus pueblos en las materias que le han sido asignadas dentro de su competencia. Tiene su sede en la ciudad de Montevideo.

En esa perspectiva, se plantea que sus miembros serán elegidos por sufragio directo, universal y secreto y será un órgano unicameral y permanente. Sus sesiones tendrán carácter público y las decisiones, al interior del mismo, se tomarán por mayorías, que se establecerán en el Protocolo y en el Reglamento Interno.

Hasta su conformación definitiva, se prevén dos etapas de transición, en la cuales la estructura y funcionamiento del parlamento, se irán adaptando hasta perfilar su funcionamiento definitivo. En la primera etapa, la composición del Parlamento debe ser paritaria, con 18 legisladores por país y la elección de los mismos en forma indirecta, es decir, a través de los Parlamentos nacionales.

Sin embargo, es durante esta etapa que deberán elegirse, en forma directa, a los parlamentarios que conformarán el Parlamento del Mercosur para la segunda etapa, en la cual la integración del Parlamento se basará en un criterio de proporcionalidad atenuada, contemplando las asimetrías, poblacionales y de PIB, de cada uno de los países miembros del MERCOSUR. Se ha planteado que, en un cierto momento de este desarrollo (posiblemente en el año 2012), se instalaría el "día del MERCOSUR ciudadano", en el cual se realizarían, simultáneamente, en los 4 Estados Parte, las elecciones de los parlamentarios que integrarían el Parlamento del Mercosur.

En la etapa de la conformación definitiva, el Parlamento se integrará de acuerdo a un criterio de representatividad ciudadana de proporcionalidad atenuada o simbólica. Sus miembros serán electos en forma directa y simultánea, en los 4 países, y tendrán mandatos únicos e iguales para una legislatura de 4 años.

El Parlamento del Mercosur ha sido creado con los siguientes objetivos:

1. Fortalecer y profundizar el proceso de integración del MERCOSUR, para contribuir a la constitución de un espacio sudamericano.
2. Promover, en el MERCOSUR, un marco institucional equilibrado y eficaz, que permita crear normas que sean efectivas y que garanticen un clima de seguridad jurídica y previsibilidad.
3. Reflejar el pluralismo y las diversidades de la región, y contribuir a la democracia, a la participación, a la representatividad, a la transparencia y a la legitimidad social.
4. Facilitar la cooperación interparlamentaria que permita avanzar en los objetivos previstos, de armonización de las legislaciones nacionales en las áreas pertinentes y agilización en la incorporación.

Las competencias del Parlamento del MERCOSUR definen la existencia de un nuevo actor institucional que vendrá a reforzar y democratizar la estructura institucional del bloque. Dichas competencias son básicamente de tres tipos: a) políticas y de equilibrio institucional, b) de consulta y participación en el proceso normativo y de incorporación, y c) de representatividad y participación ciudadana.

a. Competencias Políticas y de Equilibrio Institucional

- Efectuar pedidos de informes u opiniones, por escrito, a los órganos decisorios y consultivos del MERCOSUR.
- Recibir, al iniciar y finalizar cada semestre, a la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR para que presente un informe de actividades previstas y realizadas.
- Emitir declaraciones, recomendaciones e informes sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración.
- Velar por la preservación del régimen democrático.
- Invitar, por intermedio de la Presidencia del CMC, a representantes de los órganos del Mercosur, para informar o evaluar el desarrollo del proceso de integración.

b. Competencias de consulta v participación en el proceso normativo v de incorporación.

- Elaborar dictámenes sobre todos los proyectos de normas del Mercosur que requieran aprobación parlamentaria.
- Proponer proyectos de normas del Mercosur, para su consideración

por el CMC, que deberá informar semestralmente sobre su tratamiento.
- Servir de interfaz, con los Congresos Nacionales, para el trámite preferencial previsto para las normas MERCOSUR en el art. 4 inc. 12.
- Elaborar estudios o anteproyectos de normas nacionales orientadas a la armonización de legislación nacional, para consideración de los Parlamentos Nacionales.

c. Competencias de representatividad y participación ciudadana

- Elaborar y publicar, anualmente, un informe sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Parte, teniendo en cuenta los principios y las normas del MERCOSUR.
- Organizar reuniones públicas con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos.
- Establecer mecanismos que le permitan recibir, examinar y canalizar peticiones de particulares.
- Reuniones semestrales con el Foro Consultivo Económico y Social.
- Fomentar el desarrollo de instrumentos de democracia participativa.

Con el Protocolo de Ouro Preto se materializó el primer paso para el fortalecimiento político-institucional del Mercosur, cobrando particular relevancia la inclusión de la Comisión Parlamentaria Conjunta como órgano representativo de los Parlamentos nacionales; otorgándole un papel de mayor importancia que el previsto en el tratado de Asunción.

El pluralismo político, de sus integrantes, convierte a la Comisión Parlamentaria en una garantía de equilibrio para la articulación de los intereses nacionales y su confluencia hacia la construcción de los consensos, necesarios para avanzar hacia la idea de interés regional, como sustento imprescindible para fortalecer el proceso de Integración.

Debe señalarse que, a través del artículo 1° del Protocolo de Ouro Preto, la Comisión Parlamentaria Conjunta se convierte en órgano efectivo del Mercosur.

El primer Reglamento se adoptó en la III Reunión de Parlamentarios del MERCOSUR, el 6 y 7 de diciembre de 1991, en Montevideo, habiendo recibido sucesivas modificaciones con el fin de adaptarlo al funcionamiento de la CPC.

El artículo 3° del Reglamento establece que son funciones de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC):

- Acompañar la marcha del proceso de integración regional, expresado en la formación del Mercado Común del Sur, e informar a los Congresos Nacionales a ese respecto;
- Desarrollar las acciones necesarias para facilitar la futura puesta en marcha del Parlamento del MERCOSUR;
- Solicitar, a los órganos institucionales del MERCOSUR, informaciones respecto a la evolución del proceso de integración;
- Constituir subcomisiones para el análisis de los temas relacionados con el actual proceso de integración;
- Emitir Recomendaciones y Dictámenes respecto a la conducción del proceso de integración y de la formación del Mercado Común, sobre Decisiones, Resoluciones, Directivas y Propuestas, que deban ser dictadas por los órganos institucionales pertinentes del MERCOSUR;
- Elaborar Política Legislativa de integración y realizar los estudios necesarios tendientes a la armonización de las legislaciones de los Estados Partes, aprobar los proyectos correspondientes y otras normas de derecho comunitario, que serán remitidos a la consideración de los Parlamentos Nacionales;
- Acelerar los procedimientos internos correspondientes, en los Estados Partes, para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR;
- Concertar relaciones de cooperación con los Parlamentos de terceros países y con otras entidades, constituidas en el ámbito de los demás esquemas de integración regional;
- Establecer relaciones y suscribir acuerdos sobre cooperación y asistencia técnica con organismos públicos y privados, de carácter nacional, regional, supranacional e internacional.

ESTRUCTURA DE LA CPC

a) *Plenario*

El Plenario de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR está conformado por la reunión de los legisladores designados, por cada uno de los Estados Partes, para representarlos. El artículo 2° determina que la Comisión estará integrada por hasta 64 Parlamentarios de ambas Cámaras. El Plenario se reunirá, ordinariamente, como mínimo dos veces

al año y, extraordinariamente, a través de convocatoria especial firmada por los cuatro Presidentes.

b) Secciones Nacionales

Cada uno de los Parlamentos Nacionales designará, según sus procedimientos internos, hasta dieciséis parlamentarios (de ambas Cámaras), como miembros titulares, e igual número de suplentes, a fin de que lo representen ante la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. (Artículo 2° del Reglamento Interno). Cada Sección Nacional estará integrada, pues, por diputados y senadores del respectivo Parlamento al que representan.

Este Reglamento Interno establece que la duración del mandato, de los legisladores integrantes de la Comisión, será determinada por cada Parlamento, fijando a su vez una limitante a la misma: "procurando que aquél no sea inferior a dos años, a efectos de favorecer la necesaria continuidad" de los trabajos de la Comisión. La Comisión sólo podrá estar integrada por parlamentarios en ejercicio de su mandato.

Basándose en el artículo 2° del Reglamento Interno de la Comisión, cada Sección Nacional de la Comisión posee su propia forma de organización, de acuerdo a lo fijado internamente en cada uno de los parlamentos de los Estados Partes.

El artículo 11° del Reglamento establece que la Comisión sólo podrá sesionar, válidamente, con la presencia de las delegaciones parlamentarias de todos los Estados Partes.

c) Mesa Ejecutiva

La Mesa Ejecutiva está compuesta por las respectivas Mesas Ejecutivas de todos los Estados Partes. Cada una de éstas, está integrada por un Presidente, dos Vicepresidentes, un Secretario General y un Secretario Adjunto, y es elegida por la Sección Nacional de cada una de los Estados, en la forma que considerare más conveniente.

El Presidente y Secretario General deberán pertenecer al mismo Parlamento Nacional.

La Mesa Ejecutiva tendrá a su cargo "el relacionamiento directo con los órganos institucionales del MERCOSUR y transmitirá al Plenario de la comisión toda la información que reciba de aquellos". Tiene, también, facultades para "instrumentar el estudio de las políticas resueltas por la Comisión, pudiendo emitir Disposiciones, Declaraciones y Recomendaciones, de las que dará cuenta al Plenario en la primera sesión que éste realice" (art. 21° del Reglamento Interno).

d) Presidencia de la Comisión

La Presidencia Pro Tempore de la Comisión será ejercida, rotativamente, por cada uno de los Estados Partes, de acuerdo al orden alfabético de los Estados.

El mandato del Presidente es por un período de seis meses.

El artículo 26° establece que la Presidencia de la Comisión podrá instituir un Grupo de Apoyo Técnico como órgano de asesoramiento especial.

El artículo 14° del Reglamento Interno, también, establece que es tarea del Presidente (acompañado por el Secretario General) la apertura de las sesiones de la Comisión.

El artículo 5° del Reglamento define, por otra parte, que la Presidencia podrá reglamentar formas de deliberación de las Subcomisiones, a través de medios alternativos que incluyan los telemáticos.

La Disposición 12/97 (X Reunión Plenaria - 15 de diciembre de 1997, Montevideo, Uruguay) establece que compete a la Presidencia Pro Tempore, la ejecución del presupuesto de la Secretaría Administrativa que deberá presentar rendición de cuentas, al concluir La Presidencia.

e) Subcomisiones

El Reglamento Interno, a través de su artículo 4°, crea nueve Subcomisiones.

Las mismas no tienen funcionamiento permanente, sino que se conforman ad-hoc con el fin de estudiar un tema concreto, que es determinado por la Comisión Parlamentaria Conjunta en la Reunión Plenaria o en la Mesa Ejecutiva.

El artículo 5° establece que "la Comisión podrá crear, modificar o disolver Subcomisiones". Estas Subcomisiones se reúnen cada vez que sea necesario para la preparación de los trabajos. La participación de los legisladores, de cada Estado Parte en las Subcomisiones, tiene igual carácter oficial que la que desempeñan en la Comisión Parlamentaria.

Funcionamiento de la CPC

a. *Formalidades*

Las reuniones de la Comisión Parlamentaria Conjunta se realizarán en el territorio del Estado Parte, en el cual recaiga la Presidencia Pro Tempore o donde las designe la Presidencia Pro Tempore. Las convocatorias indicarán día, mes, hora y lugar preciso para la realización de las reuniones, así como la agenda a ser tratada, debiendo la citación ser nominal y remitida con una anterioridad mínima de treinta días, mediante correspondencia con registro postal, u otro medio cierto, a la Presidencia de cada Sección Nacional. Mediando motivos de fuerza mayor, la Mesa Ejecutiva resolverá la sede alternativa.

b. *Condiciones para sesionar*

La Comisión puede sesionar, válidamente, con la presencia de las delegaciones parlamentarias de todos los Estados Partes. Una vez convocada la sesión, y si uno de los Estados no pudiere concurrir por razones de fuerza mayor, los restantes podrán reunirse, aunque para decidir se requiere del consenso de todos, por lo que las Disposiciones o Recomendaciones seguirán siendo proyectos en tanto no sean aprobados por el Estado que no pudo asistir. Las sesiones son públicas, salvo que expresamente se decida su realización en forma reservada.

c. *Reuniones Plenarias*

La Comisión Parlamentaria Conjunta se reunirá, ordinariamente, al menos dos veces al año, en fecha a determinar. A estas reuniones se les denomina Reuniones o Sesiones Plenarias. La Comisión se reunirá extraordinariamente mediante convocatoria especial, firmada por los cuatro Presidentes de las Mesas Ejecutivas Nacionales.

d. *Reuniones con el Consejo Mercado Común*

La Comisión podrá sesionar, al menos semestralmente, con el Consejo Mercado Común, en ocasión de una de sus reuniones ordinarias o extraordinarias, con el objeto de evaluar los avances del proceso de integración (artículo 13 del Reglamento Interno).

e. *Reuniones con el Foro Consultivo Económico y Social*

Por disposición N° 13/97, se resolvió efectuar, al menos, una reunión ordinaria anual con el Foro Consultivo Económico y Social, para coordinar actividades, sin que ello impida que, por acuerdo de partes, se lleven a cabo reuniones extraordinarias.

Normas Emanadas de la Comisión Parlamentaria Conjunta

Las decisiones de la Comisión Parlamentaria Conjunta son adoptadas por consenso, al igual que en los demás órganos del MERCOSUR.

De la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR emanan tres tipos de normas:

1. Recomendaciones, a través de las cuales se dirige al Consejo Mercado Común o se pronuncia sobre aspectos del proceso de integración, que interesan especialmente a la Comisión.
2. Disposiciones, que representan los mandatos intra Comisión, generalmente referidas a materias que hacen a su funcionamiento interno; y
3. Declaraciones, que son reservadas a cuestiones fundamentales para el proceso de integración, generalmente referidas a la política de los Estados Partes.

Visión general del Parlamento Amazónico

Aunque el Parlamento Amazónico no es, estrictamente, una entidad generada en el marco de un esquema de integración, su carácter regional, la participación en el mismo de varios parlamentos nacionales y el contenido de sus principales debates, lo asemejan en muchos sentidos a los órganos de integración, en este espacio de la integración política. Nuestro país está representado en dicho Parlamento y, en esta medida, resulta importante destacar sus rasgos principales.

El Parlamento Amazónico es un organismo de carácter permanente, creado en 1989, por iniciativa de la Cámara de Diputados del Congreso del Perú. Está integrado por representantes de los Parlamentos de los países de la Amazonía, electos democráticamente. Sus miembros son, además de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. El organismo opera en estrecha colaboración con el Tratado de Cooperación Amazónica, constituyéndose en un foro estable del intercambio político-parlamentario en la Cuenca Amazónica.

Con la celebración de la VII Asamblea Ordinaria, realizada en Santa Cruz de la Sierra, en marzo de 1996, entró en vigencia el Reglamento de este Parlamento, cuya estructura organizativa guarda semejanzas con los otros Parlamentos regionales.

Estructura organizativa

Los órganos del Parlamento Amazónico son: la Asamblea, la Junta Directiva, la Secretaría Ejecutiva y las Comisiones Permanentes, que deberán difundir, en los países miembros, los principios y objetivos de su actuación.

La Asamblea

Es el órgano de máxima jerarquía del Parlamento Amazónico y está compuesto por delegaciones de cada uno de los Parlamentos Miembros. Se reúne anualmente.

La Junta Directiva

Está compuesta por un Presidente, un Vicepresidente por cada país miembro, por un Secretario General Adscrito a la Presidencia y por el Secretario Ejecutivo, que actuará como apoyo técnico de la Junta Directiva.

Presidente

El Presidente es elegido, en Asamblea Ordinaria, para un período de dos años. Es el funcionario de más alta jerarquía del Parlamento Amazónico, con capacidad jurídica y representación para ejercer las facultades de conducción política y supervisión de la organización, funcionamiento, administración, desarrollo y desenvolvimiento de las actividades, labores, obligaciones y roles de la entidad y sus órganos.

Vicepresidentes

El Parlamento Amazónico tiene tantos Vicepresidentes, como Parlamentos Miembros. Ellos son, en sus respectivos países, los representantes permanentes del Parlamento y presiden los grupos de representación nacional ante el Parlamento Amazónico.

Secretaría General

Constituye un apoyo a la Presidencia del Parlamento Amazónico y opera en la sede del Parlamento Nacional al que pertenece el Presidente. El Secretario General es designado por la Presidencia y permanece en sus funciones el mismo período que ésta. Igualmente debe ser Parlamentario en ejercicio.

Secretaría Ejecutiva

Es el órgano estable, adscrito a la Directiva, a cuyo cargo está la vigilancia del cumplimiento de las decisiones y recomendaciones adoptadas por el Parlamento Amazónico y deberá ser el órgano de apoyo para las actividades de las comisiones y la Asamblea, en lo referente a convocatorias, apoyo técnico y asesoría en la preparación de los documentos de trabajo. La sede de la Secretaría Permanente es la ciudad de Caracas, República de Venezuela. Será ejercida por un funcionario rentado no parlamentario designado por la Asamblea General por un período de dos años.

Comisiones del Parlamento Amazónico

Las Comisiones son órganos de consulta o estudio y tienen por objeto examinar y opinar sobre las cuestiones que le sean sometidas por la Asamblea.

El Parlamento Amazónico tiene cuatro Comisiones Permanentes: A) Desarrollo Sostenible, Ecología y Biodiversidad; B) Asuntos Jurídicos, Legislativos, Cooperación Internacional e Integración; C) Asuntos Políticos de la Mujer, Derechos Humanos, Pueblos y Etnias de la Amazonía; D) Asuntos Culturales y Científico-Tecnológicos y Educativos. Cada comisión del Parlamento Amazónico promueve la ejecución de planes regionales de acuerdo a los temas afines a cada comisión.

1. **Comisión de Desarrollo Sostenible, Ecología y Biodiversidad**

   Considera temáticas como la diversidad biológica, armonización legislativa, recursos forestales, explotación minera y problemática indígena, conservación del medio ambiente con, específicamente, el desarrollo sostenible de los ecosistemas amazónicos.

   Su tarea es acelerar los procedimientos internos, dirigidos a la aprobación de los programas nacionales y diseñados a favor de la utilización racional de los recursos naturales, específicamente, los existentes en los respectivos territorios amazónicos de los Países Miembros.

   Por otra parte, debe favorecer el intercambio de información y conocimientos relacionados con la diversidad biológica y el desarrollo sostenible entre los Parlamentos Nacionales.

2. **Comisión de Asuntos Jurídicos Legislativos, Cooperación Internacional e Integración**

   Su función es promover la compatibilización de las legislaciones ambientales y otras áreas, relacionadas con la realidad amazónica; propiciar la cooperación y el intercambio económico y comercial de los Países Miembros, así como favorecer el establecimiento de una posición regional común en el escenario económico internacional.

   Asimismo, debe promover el diseño e implementación de proyectos regionales en el sector de transporte (terrestre, fluvial, aéreo y multimodal), en el área de telecomunicaciones y en el de informática.

3. **Comisión de Asuntos Políticos, de la Mujer, Derechos Humanos, Pueblos y Etnias de la Amazonía**

   Su principal tarea es la de impulsar el acercamiento de las estructuras políticas y gubernamentales de los Países Miembros, así como promover la vigencia del sistema democrático y sus instituciones, a nivel regional y continental.

   Igualmente, debe promover el fortalecimiento de la identidad étnica y la protección del patrimonio histórico cultural de las comunidades nativas y pueblos de la Amazonía, así como la utilización de los conocimientos etnohistóricos en los programas de desarrollo regional.

Debe contribuir a incentivar el diseño de planes y programas regionales, dirigidos a solucionar los problemas sociales de los Países Miembros, principalmente los de los grupos más necesitados, así como promover el respeto de los derechos y libertades individuales.

4. **Comisión de Asuntos Culturales, Científicos-Tecnológicos y Educativos**

Su función es promover e incentivar el diseño de planes y programas regionales, en el campo de la ciencia, la tecnología y la educación.

Debe, igualmente, propiciar la protección del patrimonio cultural de los Países Miembros, especialmente la de los pueblos de la Amazonía.

Por otra parte, debe fomentar la difusión y consolidación de los valores culturales, ancestralmente establecidos por las comunidades y pueblos de la Amazonía.

VI. NOTAS SOBRE LA PARTICIPACION DE BOLIVIA EN LA INTEGRACION REGIONAL

La participación de nuestro país, en los esquemas de integración continental, ha sido permanente y desde los inicios del proceso, aunque con un curso fluctuante, como ocurrió con otros estados de la región.

Esta presencia cambiante ha estado correlacionada con las modificaciones en la orientación que diversos gobiernos dieron a la política externa del país y a la percepción por los actores internos, de los beneficios derivados de nuestra participación en los esquemas integracionistas. Por otra parte, ha estado vinculada a los cambios que los mismos esquemas integracionistas han tenido en el curso de su evolución.

En una primera fase, la participación en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, a inicios de los años 60, benefició en mayor medida a los países grandes, relativamente industrializados, como se indicó en el capítulo segundo de este texto. Bolivia, en consecuencia, si bien experimentó crecimientos de su comercio en la región, obtuvo beneficios menores de esa relación. Así lo muestra el hecho de que en ese período, entre los años 1962 y 1967, las exportaciones a la región sólo subieron, en su gravitación sobre el total de exportaciones, de 10,9% a 11,3%.

La distribución desigual de beneficios, en un esquema con grandes asimetrías (Bolivia, por ejemplo, en 1972 participaba con el 1,8% del total de las exportaciones intrazonales en ALALC, frente a Brasil que lo hacía con el 26%) generó las condiciones para la participación boliviana en la gestación del Grupo Andino, un esquema que presentaba menores asimetrías.

En este caso, el país asumió compromisos en una opción de “regionalismo cerrado”, en contraste con su participación previa en ALALC, dado que el Grupo Andino propugnaba esta orientación, en su fase inicial (1969).

La participación en este esquema, que aún se mantiene, se tradujo en beneficios mucho mayores para el país, en términos de su comercio exterior y, aunque se sostiene que nuestro país suscribió el Acuerdo de Cartagena más bien por razones geopolíticas, es indudable que dicha participación implicó un salto importante en el valor de nuestras exportaciones, en el equilibrio de la balanza comercial y en la estructura de las exportaciones, que avanzaron hacia productos no tradicionales como la soya [60].

Debe indicarse que Bolivia se benefició, al igual que Ecuador, con la “cláusula de país de menor desarrollo relativo”, lo que le brindó beneficios adicionales para su comercio en la subregión.

Ciertamente, la participación en este esquema tuvo altibajos y variaciones en su orientación, en la medida en que el propio esquema experimentó tales cambios, pasando, de ser un esquema cerrado, a una opción de “regionalismo abierto” hacia fines de los años '80.

Adicionalmente, es preciso señalar que la participación de Bolivia, en el esquema andino, supuso también una presencia muy diversificada en sus organismos de carácter político, cultural, social y una profundización de sus compromisos internacionales, en materia de defensa de la democracia y preservación de los derechos humanos. Esta participación incluye una ya larga presencia parlamentaria boliviana en el Parlamento Andino.

Estas fluctuaciones y la emergencia del MERCOSUR, en 1991, abrieron en Bolivia un debate, que en alguna medida se mantiene, acerca de las ventajas de pertenecer a uno u otro esquema integracionista. [61]

---

[60] Gabriel Loza y Jorge Núñez del Prado, “Integración Económica en un entorno internacional de economías abiertas”, en Bolivia y los Caminos de la Integración Latinoamericana” UDAPEX- ILDIS, La Paz.
[61] Rolando Marín Ibáñez, “Bolivia y la Integración de América del Sur” en Bolivia: Temas de la Agenda Internacional, UDAPEX-PNUD, La Paz.

El hecho de que nuestro comercio con los dos países mayores del MERCOSUR, Argentina y Brasil, constituya parte fundamental de nuestro relacionamiento comercial con el exterior, ha dado fuerza a los argumentos a favor de una participación más intensa en este esquema de integración.

En esta perspectiva, el país avanzó en su relacionamiento, con el MERCOSUR, hasta culminar en una relación de asociado a este esquema, a partir del Acuerdo de Libre Comercio que se suscribió en Diciembre de 1996, en la ciudad de Fortaleza en Brasil.

Previamente, en la VI Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, en Asunción, se adoptó el Memorándum de Entendimiento que definía el relacionamiento de nuestro país con el MERCOSUR. Este principio de acuerdo establecía tres acciones principales [62]:

- la conformación de una zona de libre comercio en el plazo máximo de 10 años,
- el establecimiento de un marco jurídico de promoción y protección de las inversiones recíprocas,
- la ejecución de proyectos de infraestructura vial, fluvial, terrestre y su facilitación operativa en las fronteras.

Existiendo una pertenencia plena a la CAN y una importante relación con el MERCOSUR, ha primado hasta el momento, en nuestra política exterior, la concepción de que Bolivia debe mantener esta doble pertenencia y constituirse en una suerte de nexo entre los esquemas integracionistas.

Esta idea de ”país articulador”, en la integración regional, formó parte de la retórica gubernamental en diversas gestiones , lo cual parece expresarse efectivamente en la amplitud de la pertenencia boliviana a diversos esquemas de integración, pero no en la profundidad con que se asume dicha pertenencia a nivel interno.

Bolivia, en efecto, formó parte de ALALC desde sus inicios y, después, ha participado plenamente de ALADI. Además de su participación en la CAN y el MERCOSUR, es miembro pleno del Tratado de la Cuenca del Plata, del Tratado Amazónico, de la ALBA y de UNASUR.

---

[62] Para una visión evolutiva de este proceso ver: Alfredo Seoane Flores, “Ampliación y Profundización de la Relación Especial con el MERCOSUR”; en Bolivia: Temas de la Agenda Internacional, UDAPEX-PNUD, La Paz.

Sin embargo, son escasos los actores políticos del país que tienen un compromiso explícito o una visión organizada sobre estos procesos de integración. Los partidos políticos, por ejemplo, sólo tienen posiciones generales en esta materia y, de manera poco frecuente, emiten criterios sobre la diversificada participación nacional en los esquemas integracionistas. Lo mismo puede decirse de las organizaciones ciudadanas y los movimientos sociales, quizás con una excepción puntual, en el caso de estos últimos, en su vinculación con la ALBA.

De este modo, la participación nacional, en estos procesos, está básicamente centrada en el Ministerio de Relaciones Exteriores y en algunos centros académicos.

La Cancillería es la que diseña e implementa los lineamientos de política exterior referidos a la integración regional, mientras que los actores políticos y sociales solo han sido esporádicamente convocados para la definición de estos lineamientos.

No existe, actualmente, ningún organismo estable que articule las orientaciones estatales, en esta materia, con las posiciones de sectores organizados de la sociedad. Solamente el Parlamento, a través de sus Comisiones de Relaciones Internacionales, se ha dado a la tarea de hacer un seguimiento formal a las decisiones asumidas, por el Ejecutivo, en asuntos importantes de la participación boliviana en los procesos de integración. El mismo Parlamento, aunque en menor medida, ha estado cumpliendo esta función a través de la participación de los grupos nacionales en los Parlamentos Regionales, frecuentemente, sin coordinación con otros actores del sistema político.

No obstante, parecen avizorarse cambios en esta situación. La nueva Constitución Política expresa una mayor voluntad de participación en los esquemas integracionistas regionales, al incluir explícitamente y por primera vez, un conjunto de disposiciones referidas a nuestro compromiso en la integración regional, a sus ámbitos y sus alcances, a la representación y consulta ciudadanas.

En este última materia, el texto constitucional ahora establece, en su Art. 258, que en el caso de los tratados internacionales que impliquen cesión de competencias institucionales a organismos internacionales o supranacionales, en el marco de los procesos de integración, debe verificarse la aprobación mediante referendo popular vinculante, previa a

su ratificación parlamentaria, lo cual implica una nueva forma de participación ciudadana en estos procesos.

De igual manera, en el Art.266, se expresa que el Estado promoverá las relaciones de integración social, política, cultural y económica con otros Estados naciones y pueblos, especialmente de Latinoamérica, y que fortalecerá la integración de sus naciones y pueblos indígena originario campesinos con los pueblos indígenas del mundo.

En esa misma línea, el texto constitucional establece, en su Art. 267, la representación directa de los ciudadanos, ante organismos parlamentarios supranacionales, mediante sufragio universal; completando, de esta manera, una amplia disposición del país para su participación en esquemas integracionistas, incluyendo los parlamentos regionales.

Esta última disposición convoca, inevitablemente, a una participación amplia de los parlamentarios nacionales en los esquemas regionales, dado que nuestro país, a través de la Asamblea Legislativa Plurinacional, participa en todos los Parlamentos Regionales, lo cual supone un ejercicio de pluralidad en esa representación, conocimiento preciso de los temas que están en el debate de la integración regional y coordinación de posiciones, en torno del interés nacional.

VII. A manera de conclusión: la integración política en perspectiva

Como se puede ver, la estructura de integración, en la región, es amplia y posibilita complejos procesos decisorios que permiten, por una parte, incorporar las definiciones de los Estados y, por otra, recoger las iniciativas provenientes de los aparatos técnicos y, parcialmente, de los sectores sociales nacionales que actúan en diversos foros y comisiones.

El espacio “político” de esta estructura se ha ido definiendo con creciente claridad, especialmente a partir de 1996, cuando, con esfuerzo, el Grupo Andino hizo una reestructuración de fondo, que derivó en la CAN. Esta reestructuración remarcó la importancia de los órganos políticos de decisión, en este esquema, y profundizó el carácter intergubernamental de sus procesos de decisión.

Como se indicó en el Capitulo 3 de este trabajo, los procesos de decisión en materia integracionista tuvieron como actores finales a los Estados

nacionales, en tanto son actores del sistema internacional. Ellos, en sus cambiantes combinaciones internas de poder, fueron definiendo los diferentes momentos por los que atravesó la integración en Sudamérica.

Sin embargo, como también se observó, las posibilidades de estos actores de concretar sus proyectos políticos, a una escala regional, dependen de la correlación de fuerzas entre los miembros de cada esquema integracionista y el propio contexto internacional, donde actores externos a la región, principalmente países desarrollados, tenían la capacidad de imponer su propia lógica en materias de comercio e inversión.

En tal sentido, en el periodo reciente se producen en el área sudamericana cambios de orientación importantes que tienden, en algunos países, a modificar esta relación de dependencia y permiten plantear, con mayor grado de autonomía, propuestas de integración regional. Estas propuestas, expresadas por los actores Estados, han manifestado un marcado énfasis en su faceta política, por encima de aquélla meramente comercial. Por lo que puede esperarse un predominio de esta dimensión en futuras decisiones integracionistas.

Quizás, quien expone mejor esta situación es el caso venezolano, que en el gobierno del Presidente Hugo Chávez, asume una posición de claro compromiso con la integración regional, pero motorizada, en palabras del propio presidente Chávez, por las decisiones políticas. De este modo, Venezuela puso en marcha diversas iniciativas integracionistas, como Petroamérica, el Banco del Sur o la Televisión del Sur, mientras decidía su retiro de la CAN, su ingreso al Mercosur y su compromiso con el esquema de la Unión de Naciones Sudamericanas.

En esta lógica no caló sólo en el Estado venezolano, sino que encontró una concordancia amplia en países como Bolivia, Ecuador y, en cierta medida, Brasil, Argentina y Uruguay.

En esta situación, y a partir de coincidencias político-ideológicas, se han ido construyendo nuevos sistemas de solidaridades internacionales, que tendrán un efecto importante, aunque no exclusivo, sobre el proceso de integración regional.

La ALBA, por ejemplo, manifiesta esta tendencia, tan presente hoy en el entramado político de la integración, enfatiza un ideario político de gran capacidad movilizadora en los países que lo conforman. En este caso,

ideas como el comercio justo, la cooperación para el desarrollo, la autonomía y la identidad regional aparecen asociadas a un proceso de integración, todavía ambiguo en su marco institucional pero muy dinámico en la construcción de opciones futuras.

La posibilidad de conformación de sólidos bloques político-ideológicos en el espacio de la integración regional, obviamente produce perturbaciones en las estructuras y mecanismos que la integración, principalmente en su dimensión económica, ha ido generando en los últimos años de su evolución.

Esta circunstancia provocará, seguramente, ajustes en esta materia para los nuevos esquemas integracionistas que están en proceso de desarrollo. De consolidarse estos bloques con posiciones antagónicas, en el escenario regional, podrían modificar, sustancialmente, el curso actual de la integración, alterando los equilibrios dentro de y entre los esquemas de integración regional y las posibilidades de éstos para actuar, individualmente, en el sistema internacional, como en este momento parece ocurrir en la CAN.

En esta perspectiva, la emergencia de UNASUR parece reducir la importancia de esa configuración de bloques y, en ese marco, el compromiso de Brasil con este nuevo esquema, puede contribuir a reducir la posibilidad de una confrontación entre esquemas, distanciados por el componente ideológico.

Al definirse la construcción de ciudadanía con el componente integracionista, como lo plantea UNASUR, resultará fundamental el rol que ciertos actores (partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y parlamentos) puedan jugar en la dinamización del esfuerzo integrador sudamericano. De este modo aparece, como tarea pendiente, la construcción de ciudadanía, a partir de la unidad regional, y surge como requerimiento, para los nuevos esquemas, proponer y resolver los temas de representación y participación ciudadanas, complejos pero transcendentales en el proceso de integración política [63].

En este sentido, la consolidación de una voluntad unitaria, en torno a estas iniciativas, constituye una tarea compleja y, probablemente, de avance institucional muy gradual, tomando en cuenta las orientaciones diversas que presenta el escenario político sudamericano.

---

63 Ver, por ejemplo, Diego Córdova, "¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?, en Foreign Affairs en español, Abril-Junio 2005.

En dicho escenario, sin embargo, se han producido desarrollos sólidos en la estructura institucional de la integración y, como se indicó anteriormente, en los compromisos políticos, que articulan intereses nacionales en la agenda de la integración regional.

Por otra parte, más allá de los disturbios que puedan ocasionar las distintas visiones ideológicas de los Estados, la aproximación, entre CAN y MERCOSUR, evidencia un avance muy importante, tanto en el plano comercial como en el político, que difícilmente podrá dar pasos atrás En tal perspectiva, como lo anota el SELA, “en esos esquemas, desde hace ya tiempo, se ha vuelto evidente la necesidad de una redefinición, que les permita superar los rasgos que han entrabado su desarrollo ”[64].

En esa línea han avanzado las últimas cumbres sudamericanas, como muestra la declaración emitida por los doce gobiernos participantes en la III Cumbre Presidencial. De ese encuentro, interesa destacar los siguientes dos aspectos que tendrán importancia en la evolución de este proceso:

- La Comunidad se debe conformar teniendo en cuenta la "determinación de desarrollar un espacio sudamericano integrado, en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe, y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales".
- La Comunidad se desarrollará impulsando "La profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile, a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional".

Como lo señala el SELA, un ámbito político importante donde se observa el distinto grado de evolución institucional, existente entre los esquemas subregionales, es precisamente el órgano parlamentario, en el cual se hace evidente la persistencia actual de problemas, de distintas índole, que afectan su funcionamiento. En ese sentido, el Parlamento Andino se caracteriza por la limitación en sus atribuciones y por una escasa asignación de facultades y competencias, por lo cual sigue tendiendo a un carácter esencialmente deliberativo. En el caso del MERCOSUR, la institución

64 SELA, “La Institucionalidad de la Integración en América Latina y el Caribe: posibilidades de Articulación y Convergencia”, Secretaría Permanente, Caracas.

parlamentaria padece mayores debilidades en una línea similar que el Parlamento Andino. De esta manera, dotar de mayores atribuciones legislativas a los órganos parlamentarios, acentuar su papel de control sobre el resto de los órganos comunitarios, permitir una mayor y más democrática participación de la población e incorporar las demandas de los diversos sectores de la sociedad, aparecen como desafíos para el funcionamiento venidero de las estructuras parlamentarias.

En esta perspectiva futura, el SELA sostiene que la actual insuficiencia institucional, pese a la amplitud de la misma, afectará cualquier intento por avanzar hacia la articulación y convergencia de los distintos esquemas, en dirección a un proceso de amplitud regional. Estos problemas se harán presentes como consecuencia del muy diverso desarrollo que tiene la normativa jurídica, vinculada al Derecho Comunitario y por la heterogeneidad existente en el grado de "constitucionalización" de dicha normativa, tanto entre los distintos esquemas como en el interior de ellos. "Esa distinta ubicación que el Derecho Comunitario tiene en los textos constitucionales, es un problema cuya solución resulta necesaria para garantizar el avance de la integración y, en particular, para sentar las bases de una futura estructura institucional de carácter supranacional, que dirija el proceso integrador a escala regional" [65].

No se puede dejar de subrayar, por lo mencionado, que la integración sudamericana se encuentra en un momento crítico para su evolución, en que deben tomarse importantes definiciones para avanzar en la profundización del proceso y para articular sus componentes en un solo camino, superando las deficiencias de los esquemas vigentes y, al mismo tiempo, acercando estructuras y cuerpos normativos que son producto de la evolución aislada de estos esquemas.

Como expresó el estudio del SELA sobre el tema: "si se aprovechan las condiciones algo más favorables que hoy existen, a reaccionar ante el escenario mundial y responder adecuadamente en los requerimientos presentes, la integración regional podría estar iniciando una tercera y definitiva etapa, luego de la integración estructuralista de los años sesenta y setenta y de la "integración neoliberal de los últimos tres lustros".

En tal sentido, se ha vuelto, ya obligada, la referencia al carácter multidimensional que debería tener la integración y al hecho de que ella

65 SELA, "La Integración y sus Instituciones en América Latina y el Caribe", pp. 29-30.
66. Ver: Juan Carlos Morales y Mayllivis Naim, "La Democracia y la Integración Latinoamericana: un análisis inconcluso", en Aldea Mundo; Revista sobre Fronteras e Integración, Año 5, Nº 10, Mérida, Venezuela.

debería incorporar, en mayor medida, esfuerzos sistemáticos de vinculación y de desarrollo de iniciativas conjuntas en los ámbitos político, social, educativo-cultural y ambiental.

El énfasis, fuertemente, comercial no ha permitido, hasta periodos recientes, ver adecuadamente los problemas de asimetrías entre las economías mayores de la región y las menos desarrolladas.

En las relaciones, entre los países de la región, la agenda debería incluir el trato especial y diferenciado y la generación de distintos mecanismos para enfrentar las disparidades entre las economías participantes. En el interior de cada país, dicha agenda no sólo debería servir como factor aglutinador de las inquietudes de la población, para que ésta se acerque a debatir y proponer alternativas en el tema integracionista, sino que debería contribuir a vincular los objetivos, de la integración, con las metas económicas y sociales que se plantean los diversos sectores de las sociedades nacionales.

Por otra parte, se indica que son evidentes las ausencias de participación y compromiso de los pueblos en el proceso. En tal sentido, la acción futura deberá tomar en cuenta el profundo compromiso, de los esquemas de integración con la democracia, para desarrollar formas activas y nuevas de participación de las poblaciones, en la integración, quizás a partir del debate parlamentario [66].

Gran parte, de los actores sociales, coincide con la visión que entrega el SELA, en el sentido de que esta ausencia de participación social, si bien no es un obstáculo inmediato para el desenvolvimiento de la integración, le resta legitimidad, dificultando que el esfuerzo integrador se transforme en una aspiración social, compartida por los pueblos de la región que aún hoy observan con indiferencia los nuevos rumbos que pueden tomar las experiencias integradoras. Ese "déficit democrático" (cuya magnitud en la región es, por ejemplo, incomparablemente mayor al que puede tener la Unión Europea) necesita reducirse para preservar las posibilidades de profundizar y ampliar el proceso de la integración, a una escala continental.

El camino de UNASUR parece contemplar la superación de estas deficiencias, al tiempo que abre un potencial de expansión, sin precedentes, en el proceso integrador sudamericano.

---

[66] Ver: Juan Carlos Morales y Mayllivis Naim, "La Democracia y la Integración Latinoamericana: un análisis inconcluso", en Aldea Mundo; Revista sobre Fronteras e Integración, Año 5, Nº 10, Mérida, Venezuela.

La concreción plena, de este proyecto, supondrá plantearse una agenda que reivindique una visión pluralista del proceso de unidad, de acuerdo a lo que exige la realidad política diversa de la región. En ese marco, las propuestas nacionales y subregionales, podrán articularse en un solo camino de integración regional, tal como exige el sueño de unidad, que pregonara el Libertador Bolívar hace casi doscientos años.

LIBRO V

LOS REGLAMENTOS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL EN EL CONTEXTO HISTÓRICO

Estudio de los reglamentos vigentes de las Cámaras de Senadores y Diputados

Carlos Cordero Carraffa[1]

INTRODUCCIÓN

En la década de los ochenta, después de realizados 3 procesos electorales (1978, 1979 y 1980), cuando el país comenzaba a transitar, con vacilantes pasos, en la recomposición del sistema democrático, el cual había quedado trunco desde finales de los años '70, los representantes nacionales de entonces, se percataron de que las tareas propias del primer poder del Estado, legislar, fiscalizar y gestionar, estaban enormemente limitadas por la falta de recursos de toda índole (humanos, económicos, infraestructura), así como de servicios de información adecuados que ayudaran a los parlamentarios en sus tareas específicas.

Las décadas '80 y '90 fueron las de la reconstrucción y modernización del Poder Legislativo. La década siguiente, a partir del 2000, y, sobre todo, el tiempo que se inicia luego de las elecciones de diciembre de 2009, es el momento de la transformación radical de este Órgano Legislativo del nuevo Estado Plurinacional. Reformas que van más allá de las simples denominaciones o cambios de forma -como el incremento en el número de miembros de la Cámara de Senadores (de 27 a 36, en total) o la modificación de los símbolos patrios-. En los '80 y '90, se recomponía el régimen democrático y se modernizaron, gradualmente, las instituciones de la democracia; en el siglo XXI (2009-2010), la democracia y sus instituciones están viviendo transformaciones profundas y fecundas, por efecto directo de las reformas constitucionales que están promoviendo la refundación del Estado y, por lo tanto, la refundación de los poderes públicos, en particular, la refundación del Poder Legislativo, a través de la modificación sustantiva de sus Reglamentos Internos.

En todo el tiempo de funcionamiento de la democracia como forma de gobierno, (aproximadamente 3 décadas, desde 1982 a 2010), se realizaron varios procesos electorales y, en consecuencia, se eligieron y funcionaron 8 legislaturas: 1ª) 1982-1985; 2ª) 1985-1989; 3ª) 1989-1993; 4ª) 1993-1997; 5ª) 1997-2002; 6ª) 2002-2005; 7ª) 2005-2010; 8ª) 2010-2015. En todas estas legislaturas, el Parlamento y las Cámaras Legislativas, aprobaron, ratificaron y perfeccionaron sus normas internas (Reglamentos

[1] Politólogo, catedrático e investigador. Recibió la condecoración al mérito docente "Marcelo Quiroga Santa Cruz" (2005). Actualmente dicta las cátedras de: "Sistemas Político Electorales" y "Marketing Político y Diseño de Campañas Políticas". Docente invitado en la Maestría en Filosofía y Ciencias Políticas, CIDES-UMSA y en cursos de Actualización y Maestría de la Universidad Andina Simón Bolívar. Catedrático de "Democracia y Ciudadanía"; "Religión y Política" y "Sistemas Electorales" en la Universidad Católica Boliviana UCB. Autor de "La Constitución Política del Estado, versión pedagógica, 2009", "Historia Electoral de Bolivia, 1952-2007", "La Constitución Política del Estado, comentarios Artículo por Artículo"; "La representación en la Asamblea Constituyente. Estudio del sistema electoral", entre otras publicaciones. ccordero@estudiosdemocraticos.org

Generales, de cada Cámara) para lograr un mejor desempeño administrativo y, de este modo, lograr los objetivos institucionales.

El presente trabajo combina la investigación histórica sobre el curso y el contexto político que vivió Bolivia durante las últimas décadas (1980-2010), con el análisis de contenido de las normas internas del Poder legislativo (Reglamentos Internos de las Cámaras Legislativas), intentando poner en evidencia las relaciones e impactos, de los procesos políticos, en dichas instituciones representativas. Para ese cometido, se reseñan y analizan los hechos políticos más significativos, ocurridos en el lapso señalado; se estudian las elecciones generales para la conformación del Poder Ejecutivo y Legislativo; así como las crisis políticas que tensionaron al país que, empero, se superaron con éxito -como las movilizaciones populares ocurridas a partir del año 2000; febrero y octubre negro de 2003; la renuncia a la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada; las sucesiones presidenciales posteriores, de Carlos Mesa G. y Eduardo Rodríguez V; las elecciones y funcionamiento de la Asamblea Constituyente, el Referéndum Constitucional y las elecciones generales de 2009-.

En este sentido, existen dos momentos importantes en los procesos de ajuste y modernización de la normativa legislativa interna: las reformas producidas en el periodo 1997-2009 y las reformas llevadas a cabo a partir del año 2010. Finalmente, se efectúa un estudio de contenido de los Reglamentos Internos de ambas Cámaras, tomando en consideración y como referente, las funciones específicas del Órgano Legislativo, es decir, la legislación, la fiscalización de otros órganos del Estado, la gestión pública a favor de las regiones y departamentos del país.

I. PRIMERA PARTE

La primera transición

La transición a la democracia, desde los gobiernos autoritarios [2], traería consigo un radical cambio, tanto en las instituciones como en la conducta colectiva del país. Se dejaba de lado a los gobiernos asociados con las Fuerzas Armadas sin presencia de partidos políticos ni Parlamento y retornaban las administraciones civiles, los partidos políticos y el Congreso bicameral. La gestión, ante la autoridad, de los intereses ciudadanos y colectivos, se trasladaban de las tradicionales demandas al Poder Ejecutivo

[2] El 10 de octubre de 1982 se produjo la transmisión oficial del mando, de autoridades militares a civiles surgidas del voto popular.

(entidad que en la última década había concentrado todo el poder de decisión) hacia los recuperados espacios de representación y gestión, como el Congreso de la República.

De este modo, los ciudadanos desarrollaron expectativas enormes respecto de la entidad legislativa y de lo que ésta podría hacer respecto a las necesidades más básicas de las personas así como respecto al desarrollo de las regiones. Por lo tanto, los '80 y '90 no solamente fueron los años de la reconstrucción de la institucionalidad democrática sino de la emergencia, casi explosiva, de expectativas ciudadanas respecto de las capacidades del Poder Legislativo, una institución percibida como novedad institucional, después de casi una década de ausencia institucional forzada, siendo que el Congreso, en realidad, como institución política y como figura jurídica, es propietaria de una tradición que viene desde la fundación republicana.

A partir de la recuperación de la democracia y en un proceso que no se ha detenido hasta el presente, el Congreso, las Cámaras Legislativas y, en la actualidad, la Asamblea Legislativa Plurinacional, son destinatarios y receptores de enormes cantidades de papel en los que se consignan demandas ciudadanas y presiones para que éste Órgano actúe, de una u otra manera. Ello forma parte de la idiosincrasia de un país de tradición legalista, donde cualquier gestión debe quedar adecuadamente registrada en papel, mejor si lleva decoradas palabras y la firma de un abogado, para exponer simples demandas y multitud de sellos de las organizaciones de base que respaldan el pedido.

Se suman, a esta práctica social de los papeles y sellos, cantidades importantes de documentos que se generan al interior del Congreso y, ahora, de la Asamblea Plurinacional, propios de su función legislativa, fiscalizadora y de gestión; documentación que surge de los Proyectos de ley y de los debates parlamentarios en ambas Cámaras o en el Pleno de la Asamblea, peticiones de informes escritos, resoluciones, minutas de comunicación y solicitudes de toda índole; dirigidos, todos ellos, de iniciativa individual o desde las Comisiones del Poder Legislativo, hacia todos los niveles de la Administración Pública y del Poder Ejecutivo.

La práctica de intercambiar documentos, entre los poderes públicos del Estado o entre la Sociedad y el Estado, también retornó y se intensificó al recuperarse el sistema democrático de gobierno. La democracia representativa encendía motores con múltiples demandas ciudadanas al Estado, acompañadas de cantidades enormes de papel.

Algunos parlamentarios, que se habían formado profesionalmente como abogados, historiadores o investigadores de las ciencias sociales o políticas, identificaron tempranamente la obligación de recuperar la memoria política y documental del Congreso, luego de los años perdidos (1969-1982), en los cuales el Parlamento boliviano había sido señalado, la mayor parte del tiempo, literalmente “clausurado”; tiempo en el cual, los documentos de trámite legislativo o administrativo habían permanecido mal conservados o destruyéndose lentamente.

Cuando el país vivió la etapa de los gobiernos autoritarios, pocas previsiones se adoptaron para la preservación de los documentos del Poder Legislativo (archivos, leyes, reglamentos, decretos, colecciones oficiales, etc.) que se habían acumulado desde tiempo atrás. Estos papeles no tenían parientes ni dolientes. Existen varios testimonios por los cuales conocemos que colecciones enteras de libros, Redactores de las Cámaras Legislativas, ediciones antiguas y documentos históricos, de propiedad del Congreso, se negociaban en lujosas residencias o al detalle, en puestos de libros viejos; otros, simplemente se echaban a la basura o quemaban, a diario, en pequeñas hogueras para mitigar el frío paceño. También se incineraban documentos, con el propósito de deshacerse de testimonios incómodos, en las instalaciones del Departamento de Orden Político DOP, cárcel temporal de los aparatos de represión de los gobiernos autoritarios [3].

Al recuperar, las instituciones de la democracia, la memoria documental, histórica y política del Congreso boliviano debía recomponerse, una vez más. Si bien, la Biblioteca y Archivo del Congreso, tenían ambas una vieja data como Unidades, relativamente especializadas, para la preservación documental y apoyo al Parlamento [4], los bienes documentales y los recursos humanos funcionaron, durante décadas, como unidades diferentes e independientes, bajo la dirección y responsabilidad diferenciada de cada una de las directivas de las Cámaras Legislativas, duplicando esfuerzos, inversión de recursos, personal y espacios físicos.

En el periodo legislativo 1997/1998, ambas Cámaras resolvieron transferir la administración de los recursos bibliográficos, histórico-documentales y

[3] Las oficinas de esta entidad policiaca estaba ubicada en un viejo edificio aledaño al Palacio Legislativo. En la actualidad, en el terreno de lo que fue ese lúgubre recinto, calle Comercio, se levanta un moderno edificio en el que funcionan varias Comisiones Legislativas de ambas Cámaras y otras dependencias de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

[4] El siguiente párrafo ilustra la anterior afirmación: “El año 1911, con un fondo bibliográfico de 5.000 volúmenes, fueron abiertas las puertas de la Biblioteca del Congreso Nacional de la República de Bolivia... Años más tarde, empezó a funcionar el Archivo Histórico y la Hemeroteca del Congreso Nacional, resguardando documentación de interés nacional, publicaciones periódicas de la época y patrimonio que se remontaba a la Fundación de la República”. Documento: BIBLIOTECA Y ARCHIVO, publicación del Congreso Nacional, 2001.

hemerográficos, a la Presidencia del Congreso Nacional [5]; transferencia realizada en el marco de un proyecto institucional que fomentaba la creación de ambientes y servicios de información nuevos, altamente tecnificados, con el propósito de apoyar las labores legislativas, tanto de la Cámara de Senadores como de la de Diputados [6].

De esta manera, el Estado demoraba cerca de 18 años, desde la recuperación de la democracia, lograda en 1982, en crear las condiciones para reunir, en una sola administración y bajo una clara política institucional, la recuperación de documentos históricos; sistematización, conservación y archivo de los documentos oficiales del Poder Legislativo.

A partir de las Resoluciones Camarales del año 1998, que autorizaban la transferencia de los activos de la Biblioteca, Archivo Histórico y Hemeroteca, a la Presidencia del Congreso, se organizó el traslado masivo de documentación desde los ambientes del Palacio Legislativo, ubicados en el edificio de la plaza Murillo, al nuevo edificio de la Vicepresidencia, situado en la convergencia de las calles Ayacucho y Mercado.

En la actualidad (primeros meses de 2010), los servicios de Biblioteca, Hemeroteca y Archivo, funcionan con regularidad, ofreciendo renovados servicios de préstamo o búsqueda de información, en formato físico o digital; edición de libros y atención a investigadores, a legisladores y al público en general.

Casi de manera simultánea a la cualificación de los servicios de biblioteca y archivo, para mejorar el apoyo a los parlamentarios, se produjeron ajustes y reformas en los Reglamentos Internos de ambas Cámaras. En este sentido, los servicios administrativos e informativos mejoraban para brindar una mejor atención a los parlamentarios de las diversas legislaturas, como parte de un proceso de urgente modernización de los servicios administrativos del Poder Legislativo y, paralelamente, se llevaban a cabo importantes modificaciones en las normas regulatorias internas de funcionamiento y organización de las Cámaras Legislativas. La primera entidad legislativa en realizar ajustes y renovación profunda de su Reglamento General fue la Cámara de Diputados, entidad que realizó la

[5] Resolución Nro. 159/97-98, Cámara de Diputados, de 22 de enero de 1998; Resolución Nro. 008/97-98 de la Cámara de Senadores, de 18 de junio de 1998.

[6] La Vicepresidencia de la República suscribió en 1996 un Convenio de Préstamo por 12 millones de dólares con el Banco Interamericano de Desarrollo BID (Nro. 976/SF-BO), orientado al fortalecimiento institucional del Congreso, dicho Convenio, que se ejecutó en la gestión 1997-2002, contemplaba el Componente Biblioteca y Archivo. Con estos recursos se procedió a la renovación de ambientes, dotación de equipos, capacitación de recursos humanos y recuperación documental de los fondos bibliográficos, archivo histórico y hemeroteca.

modernización de su Reglamento en el periodo legislativo 1993-1997, para que entre en vigencia en el siguiente periodo 1997-2002.

El proceso de modernización del Poder Legislativo, que comprendía reformas en las normas internas y mejoramiento de los servicios legislativos, se vio fuertemente estimulado por acciones políticas externas. Por ejemplo, las reformas parciales y constitucionales de 1994-1996, operaron como aceleradores de los procesos de reforma interna.

Otros acontecimientos, como las reformas parciales y constitucionales de 2004, la instalación y funcionamiento de la Asamblea Constituyente 2006-2007, la intervención del Congreso de la República, en octubre de 2008, las modificaciones introducidas por dicha entidad en el Proyecto de Constitución de la Asamblea Constituyente y los procesos electorales de 2005 y 2009; fueron algunas de las causas externas, de carácter político, que dejaron huellas profundas en el Poder Legislativo. Aceleraron y reorientaron el proceso de transformación y modernización que venía encarando el Parlamento desde años atrás. Cambiaron elementos, de forma y de fondo, tanto en la institución como en sus Reglamentos internos. Varios de estos cambios, introducidos en la estructura, organización y funcionamiento del Poder Legislativo, serán abordados en los siguientes capítulos. Sin embargo, cabe destacar que el análisis se concentra en los impactos que produjeron los diferentes eventos políticos en la normativa interna del Poder Legislativo, esto es, en los alcances y características de los Reglamentos Generales, tanto de la Cámara de Senadores como de la de Diputados.

La vocación democrática republicana

El Poder Legislativo y la democracia en Bolivia tienen un despliegue institucional e histórico muy superior, en calidad y cantidad, que en periodos de gobiernos autoritarios, no democráticos. Sin embargo, en la visión generalizada sobre nuestras instituciones políticas, pesa más la historia negra de los golpes de Estado, alzamientos militares, gobiernos de facto y una crónica crisis política que nos ha dejado retratados como un exótico país de folklore, paisaje y revoluciones.

Las instituciones políticas bolivianas como el Parlamento, son mucho más ricas, complejas y valiosas que esa pobre imagen de un Estado asediado por la crisis política. Los Reglamentos Internos del Poder Legislativo del último siglo y cuarto (1884-2009), ponen de manifiesto a una institución,

a hombres y mujeres, representantes de diversas regiones y departamentos del país, participando activa e intensamente en la política, trabajando esforzadamente en la compleja tarea de legislar.

Los Reglamentos históricos del Poder Legislativo, que estuvieron vigentes el primer medio siglo de vida republicana, entre 1831-1884, son testimonio de una inicial pero importante vocación democrática; pues cumple con postulados básicos de la institucionalidad democrática, como es el funcionamiento de instituciones políticas sujetas a normas para su funcionamiento. Además, reflejan una evolución significativa, desde normas simples hacia formas más complejas, para establecer atribuciones y competencias, para las Cámaras y Comisiones Legislativas, y llevar a cabo el debate o la gestión político-parlamentaria, así como la organización administrativa.

Las primeras elecciones, con participación ciudadana, se efectuaron en 1843, elecciones que llevaron a la Presidencia de la República al General José Ballivián. Luego se efectuaron las elecciones de 1850, que permitieron la Presidencia del también General Jorge Córdova.

Los Reglamentos internos de los siglos XX y XXI (1884-2009), son testimonio de cómo la institución parlamentaria busca acomodarse a la modernidad, que traía consigo la revolución industrial y los impactantes cambios aparejados al siglo XX, en medio de interrupciones y lucha contra los autoritarismos, de corte civil o militar, que gobernaron Bolivia en varios momentos de su historia. Entre 1880 y la Guerra del Chaco (1932-1935), se considera el periodo de fundación de los primeros partidos políticos, elecciones con voto restringido, relativa estabilidad y alternancia en el poder de partidos denominados oligárquicos. Entre 1935 y 1952, se considera la etapa de fundación de la segunda generación de partidos políticos y tiempo de gobiernos, básicamente, militares y de efervescencia revolucionaria, que culminaría con la Revolución Nacional de 1952. Entre 1952 y 2009, se considera el tiempo de construcción de la democracia contemporánea, con interrupciones y presencia de gobiernos de facto, en los años 1964-1966 y 1969-1978, 1980-1982. Finalmente, está la etapa de fundación de una tercera, cuarta y última generación de partidos políticos, en la que se realizan elecciones con voto universal, estabilidad democrático-institucional (a partir de 1982) y reformas profundas en el texto constitucional.

Los Reglamentos Internos (2010), en vigencia, de la Cámara de Senadores y Diputados son el reflejo de la consolidación del horizonte y características

de la democracia contemporánea, la cual no solamente ha tenido continuidad, en 3 décadas, y alternancia entre partidos políticos en el poder, sino que se han ampliado estas normas, en cuanto a sus contenidos y alcances.

El mito de la ausencia de normas

Existen dos arraigados mitos, en relación a los Reglamentos internos del Poder Legislativo. El primero de ellos es la supuesta inexistencia de normas en las primeras 6 décadas de vida republicana, esto es, entre 1825-1880. El segundo mito afirma que la debilidad institucional del Parlamento boliviano de las últimas 3 décadas (1982-2010) se debe a normas obsoletas y descontextualizadas.

Respecto del primer mito, en el texto "Historia del Parlamento" [7], se consigna un cuadro (páginas 335 y ss.) en el que sólo se registran la existencia de 3 Reglamentos Camarales:

i. El Reglamento Interno de la Asamblea Nacional de 1831, el cual habría mantenido su vigencia hasta la realización del Congreso Constitucional de 1844.
ii. El Reglamento interno aprobado por el Congreso Constitucional de 1844, que habría aprobado su norma interna el 20 de agosto del mismo año. Este Reglamento -según el texto de Valentín Abecia- se mantuvo vigente hasta 1871.
iii. Finalmente, habría estado en vigencia el Reglamento aprobado el 21 de agosto de 1872, vigente con modificaciones hasta la Convención Nacional de 1900.

Complementariamente a ello, Valentín Abecia sostiene que la normatividad interna del Parlamento es difusa, "En alguna parte de esta historia hemos manifestado que no tenemos un acontecer parlamentario consolidado, nos referimos a las normas y Reglamentos" [8]. El mismo autor, líneas más adelante indica: "Hay una fecunda discusión sobre los Reglamentos internos que se dictan en las Cámaras y que les permiten un grado muy elevado de autonomía". Se refiere al hecho de que cada Cámara Legislativa aprueba por separado su Reglamento de Debates. Continúa Abecia, "En nuestro derecho no se habla para nada de las características jurídicas de los Reglamentos parlamentarios, siendo así que éstos constituyen el

[7] Abecia Baldivieso, Valentín, "Historia Del Parlamento", Segunda edición 1999.
[7] Abecia, Tomo II, páginas 51 y ss. Obra citada.

procedimentalismo (sic) para desarrollar las leyes, su debate, las interpelaciones, la censura y la confianza, el trabajo de Comisiones, su conformación, etc” [9].

Con cierta indignación, continúa y describe la conducta de los representantes nacionales en el Parlamento, respecto de los Reglamentos: “Lo notable es que una mayoría absoluta de la asamblea camaral, rara vez las dos terceras partes, lo aprueba, lo reforma y lo acomoda a sus necesidades”. Luego ingresa a un cuestionamiento acerca la naturaleza jurídica de los Reglamentos Camarales y afirma: “El asunto ha sido y es cuestión de debate, hay quienes sostienen que no constituyen normas estables, que son susceptibles de modificación al extremo de ser inferiores a la costumbre parlamentaria. Hay tratadistas, sin embargo, que señalan su cualidad de estatutos compulsivos en el régimen interior de la Cámara. No son leyes sino una autonormación o “interna corporis” que acusa características tales que da funcionamiento y desarrollo al poder parlamentario” [10].

Valentín Abecia, en el texto comentado, antes de efectuar una breve revisión histórica y exegética de los Reglamentos de Debates de las Cámaras de Senadores y Diputados a partir de 1900, concluye sus reflexiones sobre la validez de los Reglamentos Camarales, con la siguiente sentencia: “La historia de los Reglamentos tiene gran importancia para comprender el proceso camaral”. [11] Sentencia que tiene plena validez para el momento actual. Conocer la trayectoria, que han seguido los Reglamentos Camarales, permite conocer las características y tendencias de funcionamiento de dichas entidades legislativas.

Es bastante usual, entre los cronistas del funcionamiento de los poderes públicos, establecer una relación mecánica y altamente descalificadora de la relación entre el Poder Ejecutivo (el Presidente militar civil autoritario) y el Congreso (civil, caótico, débil) subordinado a los intereses políticos del partido gobernante. Es decir, una entidad, el Parlamento, sin personalidad y sin rumbo, básicamente desorganizada.

Sin embargo, el estudio de los primeros Reglamentos que tuvo la entidad legislativa, entre 1831 y 1884, nos muestra un alto nivel de organización política y administrativa. Los distintos Congresos, Convenciones o Parlamentos que funcionaron, en el periodo histórico señalado, lograron desarrollar un conocimiento lúcido de la política, así como de los sistemas

[9] Páginas 53, II tomo. Obra citada.
[10] Obra citada.
[11] Obra citada.

políticos de las épocas en los cuales funcionaron, lo cual les permitió elaborar y aplicar principios jurídicos y mejorar procedimientos administrativos, los cuales constituyen claros antecedentes de varios conceptos, premisas y procedimientos que se encuentran plenamente reconocidos y vigentes en los Reglamentos actuales de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Buena parte de estos textos -los Reglamentos históricos- merecieron, en su época, un amplio debate político para su aprobación. Esto se puede verificar, a manera de ejemplo, en los Redactores de los años 1831 y 1832, del Parlamento de la época [12].

Los Reglamentos Legislativos internos, de 1884 a 2010, nos muestran que las distintas legislaturas lograron desarrollar altos e importantes niveles de organización administrativa, equivalentes al desarrollo de las instituciones políticas y económicas de cada época. Lograron crear y perfeccionar, en un proceso que duró varios años, unidades administrativas internas, orientadas a brindar un soporte institucional a la gestión legislativa de los parlamentarios.

Por tanto, se puede afirmar que el Órgano Legislativo ha logrado construir una valiosa, amplia y completa legislación interna. Sobre todo, tiene una normativa similar y compatible entre ambas Cámaras. Esta compatibilidad le permite, en el presente, actuar de manera más eficiente, en la materialización de sus objetivos institucionales.

Sin embargo, los parlamentarios y gobernantes, así como los funcionarios del Poder Legislativo, en todo momento, siguen reproduciendo viejos mitos, como la precariedad de las normas internas o debilidad institucional de carácter estructural. Esta opinión que desvaloriza el rol, la estructura y capacidades del Parlamento, se sustenta básicamente en el desconocimiento del complejo proceso de construcción de las instituciones de la democracia, proceso realizado durante décadas y con no pocas dificultades.

El Reglamento de Diputados como de Senadores, los Reglamentos Internos que estuvieron vigentes hasta 2009, tenían una estructura idéntica en un 98%, en lo que a Títulos Capítulos se refiere.

[12] Redactores de Congreso, Redactor de la H. Cámara de Representantes, Redactor de la Cámara de Senadores. Documentos de la Biblioteca y Archivo del H. Congreso Nacional.

El Reglamento de Senadores estuvo conformado por 219 Artículos y el de Diputados por un número menor, 180 Artículos. El Reglamento de Diputados fue aprobado en el año 1997 [13] y el de Senadores sufrió un último ajuste y perfeccionamiento en el año 2002 [14].

Entre las normas internas de la Cámara de Senadores y Diputados, existían 79 Artículos, idénticos en cuanto al contenido. Existían 48 Artículos de contenido similar, no idéntico, entre los Reglamentos de Senadores y Diputados, aunque el nombre jurídico (nomen juris) es igual. Sólo 6 Artículos eran diferentes y específicos, tanto en el nombre jurídico como en el contenido. Estas evidentes coincidencias normativas nos muestran los altos niveles de articulación, en función de las tareas legislativas similares. Estas comparaciones y estudio se efectúan más adelante, respecto de los Reglamentos internos vigentes.

El Parlamento boliviano

Pío Cáceres Bilbao, en su “Bosquejo Histórico Parlamentario”, sostenía, en 1929, que “En Bolivia ha nacido el Parlamento por la voluntad de los gestores de la independencia y por el sufragio -más o menos irregularmente practicado- de los ciudadanos” [15].

Según la visión de este cronista y jefe de Redacción, entre 1906 y 1912, del Senado, el Parlamento boliviano surge, con la fundación de la República, como institución por la voluntad política de quienes participaron de la ruptura de la dominación colonial española y por la voluntad de los ciudadanos con derechos políticos.

Sobre el rol y función de los Congresos, Cáceres reflexiona y escribe: “Han sido las asambleas y los Congresos, los atrincheramientos y los últimos reductos de las libertades del pueblo boliviano y el tabernáculo de las instituciones democráticas, frente a la labor destructora del caudillismo militar, de la dictadura civil, de la acción demoledora de las turbas o de las tiranías salvajes, y aún de las caricias de la concupiscencia amoral y seductora”.

Más de medio siglo después (finales de la década de los '80), Mario Rolón Anaya, en su texto “Democracia, Constitución y Parlamento en Bolivia”, realiza una afirmación inversa pero muy sugerente sobre el origen del

[13] B Reglamento General de la H. Cámara de Diputados 1997-2009.
[14] Reglamento General de la H. Cámara de Senadores 2002-2009.
[15] Cáceres, 2000. Páginas 59 y 60.

Parlamento boliviano y la República. “El Parlamento Boliviano creó la República -afirma y sigue- El Parlamento dio vida y organizó el nuevo Estado” [16]. La idea de Rolón Anaya descansa en el hecho de que antes o después de la República (1825), en los Cabildos, Ayuntamientos o Juntas que actuaron desde el siglo XVI como defensoras de los derechos de los vecinos en los núcleos urbanos coloniales frente al abuso de las autoridades políticas de la época, se gestaron las organizaciones republicanas y democráticas posteriores.

Con el primer argumento de Pío Cáceres, tenemos el difundido criterio de que la historia se escribe por saltos revolucionarios y como resultado de la voluntad de esclarecidas individualidades. En la otra perspectiva, la de Rolón Anaya, se plantea una visión de la historia como un proceso de transformaciones permanentes, donde los sujetos dinamizadores y fundamentales de la historia lo constituyen las colectividades y los procesos sociales.

Dos autores bolivianos, separados por el tiempo y por prácticas de vida y política, también distintas, si bien, nos ofrecen visiones diferentes sobre el origen histórico del Parlamento, coinciden plenamente en que dicha institución política se levanta sobre bases democráticas, tanto en la forma de elección de los representantes como en el modelo de organización, con alta participación ciudadana, que adopta el nuevo Estado. “La democracia boliviana surgió con la República -escribe Rolón Anaya- …en una forma de gobierno más intencional que real. El atraso, la división interna y el avasallamiento externo...impusieron el dramático proceso que Bolívar advirtió para todos los pueblos de América Latina al prever...un inmenso océano de opresión y una vida pendular entre tiranía y anarquía. El caso boliviano no fue el mejor, tampoco el peor del continente como creen quienes afirman que en el país no hubo ninguna tradición democrática” [17].

La República surgió acompañada de la democracia y de la separación de poderes, como forma de gobierno. La democracia se impuso con la República y continuó en el tiempo, con algunas interrupciones, hasta el presente (2010). La prueba, si falta hace, la conforman las 19 constituciones políticas que se diseñaron, aprobaron y aplicaron en el Estado, las normas electorales, los procesos electorales, los partidos políticos, la memoria colectiva y, sobre todo, una institución que sigue en pie, legislando y gobernando, el Congreso bicameral. En la actualidad, el viejo Congreso

[16] Rolón Anaya, 1989. Páginas 65 y subsiguientes.
[17] Página 30. Ibid.

es llamado Asamblea Legislativa Plurinacional, por efecto de la reforma constitucional llevada a cabo en el año 2009.

Es necesario, sin embargo, efectuar algunas precisiones sobre el tipo de democracia que se implantó y construyó en Bolivia, durante la vida republicana, y las características del Poder Legislativo, durante todo este tiempo, que llega a casi dos siglos.

Los Reglamentos históricos e internos del Poder Legislativo, en sus contenidos y características, afirman y reafirman la vigencia de una institucionalidad democrática y parlamentaria en Bolivia, democracia peculiar, es cierto, mas no inexistente.

En los primeros años de la vida republicana (1825-1880) existió, no sólo la intencionalidad sino la práctica parlamentaria. Hubo democracia política, no sólo como teoría sino como ejercicio institucional, interrumpida con frecuencia, es cierto, pero dichas interrupciones concluyeron en nuevas convocatorias a elecciones y reposición de los moldes institucionales democráticos.

En algo más de medio siglo de vida republicana, se convocaron y llevaron a cabo 41 Asambleas Constituyentes, Ordinarias, Congresos Constitucionales, Ordinarios y Extraordinarios [18]. Esto es, casi una convocatoria por año. Y nunca, a pesar de los gobiernos más autoritarios o de las crisis políticas vividas, el ejercicio parlamentario se interrumpió por un lapso mayor de 4 años [19].

La historia política boliviana establece que la interrupción más prolongada en el tiempo, de la democracia parlamentaria, se produjo entre 1969 y 1982. Esto es, en pleno siglo XX. Siglo y medio después de fundada la República, Bolivia vivió casi 13 años sin Parlamento. En los primeros 50 años de vida política, nunca por más de 4 años, y el promedio es casi una convocatoria por año.

---

[18] Véase “La Cronología de Congresos de Bolivia”, REGLAMENTOS HISTÓRICOS DEL PODER LEGISLATIVO BOLIVIANO 1831-1884, pág. XLVI (46).

[19] En la historia boliviana, la primera larga pausa sin Parlamento fue entre noviembre de 1840 y abril de 1843, durante los gobiernos de José Miguel de Velasco y José Ballivián, a raíz de las invasiones de Agustín Gamarra y el conflicto con la República del Perú. La segunda interrupción vino a producirse durante el gobierno de Manuel Isidoro Belzu, entre noviembre de 1851 y agosto de 1855, menos de cuatro años. La más prolongada ruptura del ejercicio parlamentario se vivió entre octubre de 1864 y agosto de 1886, casi cuatro años, bajo los gobiernos de José María Achá y Mariano Melgarejo. Con las excepciones anotadas, es posible advertir lapsos de tiempo, en los cuales el ejercicio democrático parlamentario es anual, en pocas oportunidades bianual. En 7 oportunidades se interrumpe por más de un año.

El ejercicio parlamentario, del primer medio siglo de vida republicana, se caracteriza por su capacidad de innovación, por protagonizar un salto político revolucionario y por intentar implantar las bases de la democracia liberal en una región y sociedad, la colonial y Altoperuana, que no tenían esta forma de gobierno sino referencias teóricas, europeas y muy lejanas. Del absolutismo de la Corona Española y la anarquía que se cernía por todo el continente americano, resultado de los procesos de ruptura del pacto colonial se transita, laboriosamente, hacia la democracia liberal y el parlamentarismo, entendida ésa como la institución, democráticamente elegida, para que desarrolle leyes y permita el buen funcionamiento de la sociedad y, no menos importante, el control político sobre el Poder central.

Los Cabildos eran la única experiencia de efectiva participación política, Ayuntamientos o Juntas que actuaron como defensoras de los derechos de los núcleos urbanos coloniales frente al abuso de las autoridades políticas de la época. Las organizaciones republicanas y democráticas, posteriores, se levantan sobre estos espacios políticos de gestión y defensa.

En la República Bolívar [20] y en el continente, todo es nuevo, todo está por hacerse. La democracia europea, el Parlamento británico, español o francés son tan sólo referentes, al igual que la naciente democracia de los norteamericanos, con la ventaja y diferencia de que éstos son colonos y directos descendientes de Europa. En cambio, más al sur, nuestra América es más mestiza y más indígena. Por ello, nosotros tuvimos que inventar nuestras instituciones, no simplemente reproducirlas con algunos aditamentos.

Ya lo decía Simón Rodríguez, el maestro de juventud de Bolívar, en América o inventamos o erramos. En Bolivia, en los primeros años de la República, creamos instituciones democráticas. Lo sostienen los Reglamentos Históricos del Poder Legislativo.

Que el Congreso boliviano diseñe normas legislativas para su funcionamiento interno, en el año de 1832, y que éstas conformen un Código [21], es consumar una obra excepcional. Una obra que ningún país americano, en la misma época, pudo lograr. Para esta obra monumental, influyó mucho un hombre, un mestizo, Andrés de Santa Cruz y Calahumana, de talla intelectual comparable a la de los libertadores americanos. En su

[20] República Bolívar, la primera denominación que recibió el territorio del liberado Alto Perú, que posteriormente cambió a Bolivia.
[21] Reglamento General de Debates para el Congreso de 1832, 2) Reglamento de la Cámara de Representantes.

gobierno se produjo la primera Constitución Política del Estado, la de 1831, la que sustituye a la bolivariana de 1826; durante el gobierno de Santa Cruz, también, se elaboró el primer Código Legislativo, que mencionamos líneas arriba.

Los parlamentarios bolivianos elaboraron estas normas, discutieron sus alcances, suscribieron los manuscritos e hicieron lo posible por cumplir con ellos. Si no se pudo cumplir plenamente con ellos, con la sociedad y con la historia, fue porque la profunda crisis por la ruptura del pacto colonial reverberaba aún, porque es más fácil ser súbdito que hombre libre, porque es una tarea más compleja auto-gobernarse que obedecer, porque es más fácil caer en la anarquía que construir el orden, cualquier orden, porque es más expedita la tiranía que la democracia, cualquier versión de la democracia. Porque las lecciones en política se aprenden en décadas y la conciencia se adquiere en siglos.

Giovanni Sartori [22], evaluando el desempeño y la necesidad del Parlamento, luego de más de 3 siglos de instituido, se pregunta angustiado "¿Adónde va, entonces, el Parlamento?" Pero también responde con firmeza: "El Parlamento es indispensable si se desea un régimen democrático. Pero si queremos que la institución resista la prueba (de su necesidad histórica) y sea vital, es necesario advertir lo que hay de anacrónico en nuestro modo de concebir los Parlamentos actuales a la luz de principios y criterios de ayer...".

Los Reglamentos internos del Poder Legislativo no señalan los procedimientos para la elección de representantes, esto se dispone mediante leyes electorales, expresamente diseñadas para el momento, en el marco de los textos constitucionales.

Los 184 años de historia democrática se reflejan en los Reglamentos Legislativos, constituyen 184 años de institucionalidad y política, pues señalaron el camino y el carácter de la democracia de los siglos posteriores, siglos XIX, XX y XXI.

Los 184 años de historia, que se condensan en los Reglamentos internos del Poder Legislativo, nos dejan entrever a ciudadanos -representantes nacionales en el Congreso y Cámaras Legislativas- comprometidos con la tarea de mantener la integridad del territorio y de la nación que heredaban,

[22] Reglamento de la Cámara de Senadores, ambos para la legislatura de 1832.
Sartori 1999. Parlamento páginas 201 a 231.

de sostener las libertades públicas que conquistaron, de reafirmar la independencia política del nuevo Estado, con relación a cualquier tipo de dominación, recurriendo a la democracia representativa como instrumento y al republicanismo como idea.

1982-2002, Dos décadas de institucionalidad democrática

Octubre de 1982 parecía marcar el final de una época convulsa y el principio de un tiempo nuevo, en el que destacaba el orden político democrático. Cuando el General Guido Vildoso Calderón se quitaba los símbolos del poder, la banda y medalla presidencial, para cederlos al Presidente Constitucional de la República, el Dr. Hernán Siles Zuazo y, éste último, tomaba juramento frente al libro de los Evangelios y la cruz, ante un colmado hemiciclo parlamentario, culminaba un confuso ciclo de 3 elecciones consecutivas efectuadas en los años 1978, 1979 y 1980.

La seguidilla de elecciones no generó, de manera inmediata, la restitución de la democracia. Hubieron de pasar 2 años, entre 1980 y 1982, y ocurrir una serie de complejos eventos: movilizaciones sociales; reorganización de partidos; confrontaciones entre el Estado, controlado por la institución militar, y la sociedad civil; presiones de organizaciones empresariales, de la Iglesia y organismos de cooperación internacional; para que, luego de una tensa compulsa, pudieran recuperarse la democracia y los partidos políticos, así como el Parlamento, logrando convertirse en los actores protagónicos de un tiempo nuevo.

A partir de 1985 hasta 2005 se llevaron a cabo elecciones de manera regular, cada 4 o 5 años, produciéndose, en toda ocasión, importantes grados de renovación política en el Ejecutivo y el Congreso. En dos ocasiones, se produjeron crisis de magnitud que demandaron el acortamiento del mandato presidencial y la realización de elecciones anticipadas. Esto ocurrió al principio del ciclo democrático, en 1985, y luego en el 2005, después de 20 años.

El signo más importante de este tiempo democrático fue la conformación de pactos de gobierno, entre partidos políticos, política de pactos y democracia de partidos, que tuvo elementos virtuosos como elementos negativos.

Primero, los pactos políticos permitieron la consolidación de un modelo de organización y gestión estatal, así como la vigencia de la forma de

selección de autoridades y asignación de recursos sociales escasos. El sufragio universal y la participación de ciudadanos, hombres y mujeres, en los diversos actos electorales -conquista que se remonta a la revolución nacional de 1952-, fue el mecanismo central y privilegiado de participación e incidencia política, así como para demandar y obtener atención del Estado. La ciudadanía, mediante la intermediación de los partidos políticos, accedía a los beneficios que podía suministrar el Estado.

De igual manera, los pactos entre partidos políticos permitieron ampliar y consolidar otros elementos de la democracia, como las libertades de expresión e información, de organización, movilización y crítica. Los procedimientos democráticos de elección de autoridades (sufragio, competencia electoral y pluralidad), opuestos a los procedimientos no democráticos de los gobiernos de corte militar, permitieron el ejercicio de derechos y garantías constitucionales que, durante décadas, habían sido vulnerados o secuestrados; por ello, en la primera década de funcionamiento democrático, se encontraban incipientes o desestructuradas.

Los miembros de las Cámaras Legislativas (partidos políticos) tuvieron que aprender formas de gestión de la política, mediante procedimientos democráticos y bajo el control social. Los medios de comunicación recuperaron el ejercicio profesional, sin censura ni temores a la represión política y, paulatinamente, adquirieron protagonismo e influencia en la política.

En el plano social, hubo un paulatino despertar político de la sociedad civil, orientada a la ampliación de las formas de intervención y participación política que, con el transcurso de los años y las acciones, culminó en la organización de redes de movilización de carácter étnico, regional, sindical. El proceso de participación ciudadana tuvo el signo de una espiral de acciones que penetró todo tipo de ámbitos. En particular, se articuló a partidos de ideología de izquierda y sindicatos, se ocupó de diversos temas, hasta llegar a configurar movimientos sociales con una influencia política, en ocasiones, superior a las instituciones del Estado o la democracia.

La competencia electoral entre partidos, la alternancia en el poder de diferentes siglas partidarias y la construcción de coaliciones gubernamentales fueron suficientes para hacer funcionar la democracia política, pero no para ampliar sus propios horizontes y lograr cada vez mayores adhesiones sociales.

Entre los elementos negativos que surgieron, por la política de pactos partidarios, están aquéllos referidos a la utilización instrumental de los recursos democráticos y del Estado para beneficiar a grupos minoritarios o individuos. Este comportamiento corrosivo de la democracia tampoco fue acompañado por un proceso de fortalecimiento Estatal sino, por el contrario, por acciones orientadas a su debilitamiento y reducción de capacidades. La economía liberal de mercado se implantó también de modo temprano en el país y acompañó, con sus efectos perversos, a la democracia política. Los ingresos estatales, por la explotación de recursos naturales o impuestos, no significaron balances económicos positivos para el Estado o crecimiento económico privado. Se sumó, a ello, un largo y controversial proceso de venta del patrimonio estatal, a manos y capitales privados.

Agregados esos elementos, luego de 2 décadas de funcionamiento de la democracia, el saldo no resulta algo contradictorio. Se fortaleció la democracia electoral y, los acuerdos políticos, permitieron alternancia en el poder, pero, también, la utilización instrumental del Estado para fines personales. Los partidos no perfeccionaron su democracia interna y las decisiones en la economía de implantar un modelo de libre mercado con un Estado debilitado y con, cada vez, menor autoridad, no contribuyó a vigorizar la democracia sino a empujarla a reiteradas crisis.

La sociedad civil inicia el ejercicio de libertades inexploradas, organización al margen de los partidos, expresión y crítica, surgimiento de nuevos canales de comunicación, libre tránsito y libre mercado, desarrollando redes de movilización cada vez más eficientes para incidir en la política, ante el desencanto que producía la administración insensible e ineficiente del Estado.

A medio camino del complejo proceso descrito de relaciones entre Estado y sociedad, los diferentes gobiernos, así como las distintas legislaturas (como expresión del sistema político), realizaron ajustes y reformas profundas en la ingeniería constitucional y electoral del país, en el ánimo de ponerse en sintonía con las expectativas crecientes de los ciudadanos en proceso de movilización creciente para ampliar los horizontes de la democracia. Se acuñaron algunos conceptos que con el tiempo se volvieron banderas políticas y consignas de los grupos movilizados, como “transitar de una democracia representativa a una democracia participativa”, “se vota pero no se elige”, “Convocatoria a la Asamblea Constituyente”, “Referéndum y Autonomías”.

Los partidos políticos, en dos décadas de funcionamiento de la democracia representativa, propiciaron dos reformas en la Constitución Política del Estado así como en diversas leyes, reformas que reconfiguraban las instituciones políticas, lenta y gradualmente. Los cambios más notables se realizaron sobre el sistema de representación: creación de diputaciones uninominales, Ley de partidos políticos, Ley de agrupaciones ciudadanas, elecciones anticipadas y elección de Prefectos.

La idea de reformar el sistema electoral y los mecanismos de representación política tiene un hito importante en 1997, cuando entra en aplicación un nuevo procedimiento de elección de diputados, en circunscripciones uninominales y por simple mayoría. Se elegirían, bajo este procedimiento, la mitad de los 130 miembros que componen la Cámara de Diputados. Esta reforma de 1994, en el sistema de representación, es complementaria a las reformas introducidas en la Constitución Política del Estado, que se hallaba vigente y sin modificaciones desde finales de la década de los 60.

1992-1996, La primera reforma de la Constitución Política del Estado de 1967

Desde 1982, fecha emblemática de la recuperación de la democracia, se produjeron dos reformas constitucionales [23]. En la primera de ellas no se contemplan modificaciones que incluyan a los mecanismos de la democracia representativa, como el referéndum, por ejemplo. En la segunda, en cambio, sí están presentes tres de los más destacados recursos de la participación: Asamblea Constituyente, Iniciativa Legislativa Ciudadana y Referéndum.

Como hecho inédito en la historia constitucional de Bolivia, cabe mencionar que la reforma a la Constitución, producida en 1994, fue la primera llevada a cabo siguiendo procedimientos que ella misma establece para su cambio [24]. La última de las reformas constitucionales, sancionada en febrero de 2004, tuvo un parto más accidentado y en los bordes de la legalidad.

Cabe aclarar que la reforma constitucional, a la que se hace referencia, requería un complejo procedimiento y cronología, con tres fechas diferentes para su aprobación y aplicación. Fechas y momentos que suelen llevar a cierta confusión. La Constitución boliviana, para su reforma parcial,

[23] Ley de Reforma Constitucional, 1994; Ley de Reforma Constitucional, 2004.
[24] Art. 230º (Reforma a la Constitución) y Art. 231º (Trámites para Reformar la Constitución), Constitución Política del Estado.

demandaba un plazo mínimo de dos periodos legislativos para su tratamiento y aprobación. En el primero se aprueba la necesidad de reforma, en el segundo periodo legislativo se ratifica o modifica la reforma y, recién en el inicio de la tercera legislatura, la reforma entra en vigencia. El propósito de este complejo procedimiento es garantizar cambios que no afecten la estabilidad jurídica del país, cuya historia se halla plagada de gobiernos que utilizaron el expediente de cambios constitucionales express para dar viabilidad a gobiernos, generalmente de facto. La Constitución boliviana forma parte de lo que, en teoría constitucional, se denominan constituciones rígidas, en razón de los plazos y posibilidades de reforma.

Sin embargo, el largo camino de la reforma, años más tarde, se modifica y amplía por la incorporación de la figura de reforma total de la Constitución mediante la sanción, por parte del Poder Legislativo, de una Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente [25]. La nueva figura legal es producto de la segunda reforma a la Constitución, la cual se efectuó en febrero del 2004.

Durante los años '90, los partidos políticos que disponían de representación política parlamentaria, optaron por reformas constitucionales y reformas en el orden electoral. Esto es, reformas en el marco de la democracia representativa. La transformación más relevante, en el sistema de representación, tiene que ver con el cambio en el origen electoral de la Cámara de Diputados.

Desde 1980, la Cámara de Diputados se halla conformada por 130 miembros, distribuidos en 9 circunscripciones departamentales, asignados en proporción variable. Las reformas a la Ley Electoral, dieron lugar a la creación de 68 circunscripciones uninominales, para elegir igual número de representantes, en el marco de las 9 circunscripciones departamentales. Los límites geográficos departamentales son preexistentes y tienen una larga data de creación. El resultado de la reforma deviene en la modificación del origen electoral de casi la mitad de los 130 diputados elegidos. Esta modificación, puntual en el origen electivo de los diputados, se introdujo con el propósito de ampliar las bases de la participación ciudadana como remedio al paulatino distanciamiento que se venía operando entre partidos políticos (candidatos-representantes) y sociedad-electores.

Durante tres procesos electorales (1985, 1989, 1993) se había elegido a la totalidad de miembros de la Cámara de Diputados mediante listas

[25] Art. 232º (Ley Especial de Convocatoria de la Asamblea Constituyente), Constitución Política del Estado.

cerradas y bloqueadas. Con una sola papeleta, un solo voto y en el mismo día, se elegía al Presidente de la República (Poder Ejecutivo) y a ambas cámaras legislativas [26]. Por la utilización de circunscripciones uninominales, la simultaneidad en la elección de dos poderes no ha sufrido variación alguna, desde 1985 hasta el 2005. El cambio introducido, en las reglas de la representación y origen electoral de la mitad de la Cámara, entró en vigor en 1997. Con esta medida se esperaba mejorar la relación entre los candidatos de partidos políticos con el ciudadano-elector. De alguna manera, apuntaba a mejorar la participación ciudadana, que tenía, ahora, la oportunidad de elegir directamente diputados por circunscripción. Por otra parte, intentaba mejorar el desempeño legislativo, al propiciar una relación de mayores controles entre representante y elector.

Luego de tres experiencias electorales (elecciones 1997, 2002, 2005), eligiendo diputados uninominales, se puede sostener que dicha apertura del sistema resultó una buena intención de los partidos políticos, que no produjo los resultados esperados. La postulación de diputados uninominales nunca escapó del dominio ejercido por los partidos políticos y sus jefaturas, pues las normas establecían que debían ser postulados, exclusivamente, por los partidos políticos, en las listas de partidos. No existía la postulación independiente, lo cual daba pie al mantenimiento de fuertes lazos de dependencia entre partido y candidato, generando, en última instancia, igual o mayor distanciamiento con el elector.

La resistencia de los jefes políticos, a liberalizar el control de la representación política, forma parte de la lógica exhibida por los partidos de propiciar reformas graduales pero no sustantivas. Esta lógica gradual tuvo resultados relativos sobre la estabilidad política, pero, en el largo plazo, exigió nuevos y mayores ajustes. Este gradualismo y los cambios no efectivos fueron argumentos para que nuevos actores políticos (movimientos sociales) logren, años más tarde, lo que se vino a denominar la ruptura del monopolio en la representación política. Por efectos de la Reforma Constitucional de 2004, y como consecuencia directa de las movilizaciones de octubre, el Parlamento y los partidos se vieron forzados a romper el monopolio, en la postulación de candidatos a puestos de representación, incluyendo esta medida en la nueva Constitución. Una ley especial dio lugar a la creación

[26] Se habían utilizado, para cada una de las elecciones indicadas, distintas fórmulas, todas en el marco de los sistemas proporcionales: 1985 cifra repartidora; 1989 doble cociente; 1993, Sainte Lague. Estos cambios en las fórmulas, sumados a la manipulación de los resultados, restringían algo más las posibilidades de las minorías políticas que ingresaban en competencia electoral. Estas modificaciones incidían en la percepción de una democracia de partidos concentrados en mejorar su situación y poco interesados en ampliar la participación social.

de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, como nuevos actores políticos [27].

Las reformas de la primera generación, que afectaron parcialmente el diseño institucional de la Cámara de Diputados y del sistema electoral, constituyen el antecedente formal y normativo de la ampliación de las formas de participación ciudadana, en el proceso de toma de decisiones; ampliación y reformas que a la larga fueron insuficientes. Por otra parte, ponen en evidencia la conducta incremental de los partidos políticos, con relación a las reformas políticas. Los partidos introdujeron cambios en el sistema político, combinando y atendiendo expectativas sociales y de partido, pero fueron cambios controlados. Este cálculo incremental fue un rasgo característico de las élites políticas bolivianas (partidos políticos tradicionales), que también fueron criticadas y, en el largo plazo, superadas por nuevos actores.

La sanción de 2 reformas, en un plazo de 10 años, pone en evidencia una dinámica política de alta volatilidad jurídica bajo fuertes presiones sociales. La inclusión formal del referéndum, de la iniciativa legislativa ciudadana y de la Asamblea Constituyente, no contuvo la espiral de presiones sociales ni la vorágine de violencia que vivió el país durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, quien debía concluir su mandato constitucional en agosto de 2007. La ciudadanía exigía cambios más inmediatos, evidentes y profundos. Las reformas, aplicadas en el sistema de elección y representación (diputados uninominales), fueron percibidas como insuficientes. Esta sensación de insuficiencia puede explicar, parcialmente, los motivos de la espiral de presiones y movilizaciones populares, que desembocan en octubre de 2003 con la renuncia del presidente Sánchez de Lozada.

Secuelas de Febrero negro: 2003

Los acontecimientos luctuosos, de Febrero de 2003, son parte de una serie de fuertes movilizaciones urbano - rurales cuyos antecedentes inmediatos ocurren en el año 2000, con la denominada Guerra del Agua, que impidió la privatización del recurso natural, y en el 2001, el bloqueo campesino a la ciudad de La Paz, por más de 30 días. En mayo de 2003, escasos meses antes de la explosión de octubre y poco tiempo después de febrero, los bispos de Bolivia hacían conocer al país la siguiente premonitoria reflexión: “Como en otras oportunidades hemos sido testigos

[27] Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas: Ley Nº 2771 de 7 de julio de 2004.

del acontecer nacional de los últimos meses. Los sucesos dramáticos de febrero no han sido hechos aislados, sino un eslabón más de una cadena de manifestaciones de la profunda crisis que afecta al país. Ante esta situación no podemos quedar indiferentes, ya que se corre el gran riesgo no sólo de que se repitan sino de que se agudicen y broten explosiones y manifestaciones más luctuosas todavía. Nuestro anhelo y el de todo el pueblo boliviano es que semejantes sucesos no vuelvan a repetirse nunca más” [29].

El febrero negro había dejado sentimientos de dolor e incredulidad, sensación de desorden, inseguridad, anarquía, orfandad y vacío de poder. El clima, de los meses siguientes a febrero, no era de los mejores. Se percibía la presencia ominosa de la violencia y la sombra del autoritarismo, que amenazaba con la disgregación social, pues ponía en riesgo la democracia conquistada, con tanto sacrificio, de las dictaduras militares, y conservada a lo largo de los últimos veinte años. A estas percepciones se sumaban hechos que acentuaban la magnitud de la crisis: la pobreza creciente, la corrupción generalizada, la impunidad, la pasividad y el sentimiento de impotencia colectiva, frente a un sistema político y de partidos insensible, que impedía mirar al futuro con esperanza.

Era evidente que la democracia era limitada y poco participativa, por lo tanto exigía, al gobierno y a los partidos políticos, impulsar, con audacia, reformas estructurales y de fondo, para dar respuestas y certidumbre al país. Antes de la crisis definitiva de octubre, la Iglesia, así como enviaba mensajes directos al gobierno, también recordaba a los sectores de oposición que una actitud hostil no era constructiva y que, aunque la democracia podía ser cuestionada, había que apoyarse en las normas y en la institucionalidad democrática existente, partiendo de ella para mejorarla [30].

Antes de que ocurrieran las movilizaciones de septiembre-octubre de 2003, la Iglesia decidió apoyar una serie de esfuerzos e iniciativas que buscaban una forma de pacto, de carácter político y social, fundamentado en el diálogo y la concertación. Para tal propósito fue elaborado el documento titulado “Reencuentro Nacional”, el cual debería suscribirse, luego de varios intentos fallidos, en los primeros días de septiembre, a escasos días del estallido final. El objetivo central del documento se enmarcaba en el fortalecimiento de la democracia y la pacificación del país. Varios

[29] Documento de la Conferencia Episcopal, mayo 2003.
[30] Documento Conferencia, 2003.

partidos políticos comprometieron su apoyo a la iniciativa de la Conferencia Episcopal Boliviana. Sin embargo, el Movimiento al Socialismo (MAS) se excluyó y publicó un documento con una serie de observaciones a los temas que había planteado la Iglesia Católica. [31] El documento episcopal incluía recomendaciones para propiciar la incorporación de mecanismos de la democracia participativa, entre ellos el referéndum. Sin embargo, la forma en que estaban planteados no satisfizo las expectativas de los grupos de oposición al gobierno. El texto fue suscrito por los partidos de la coalición gubernamental, pero no fue avalado por el Movimiento al Socialismo (MAS) ni por el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), tampoco por nuevos actores políticos que ya competían en la escena política y que no habían sido incluidos en el documento, porque además de discrepar con la orientación de las propuestas no tenían representación política parlamentaria, requisito último que excluía a los dirigentes más beligerantes del momento. Este detalle escapó al cálculo de la Iglesia, pero no al de los partidos políticos tradicionales ni del gobierno.

La negativa de los movimientos políticos emergentes, representantes nacionales y dirigentes sindical-campesinos, fueron las campanas de lo que sobrevendría. Los partidos políticos repetían, bajo el amparo de la Iglesia, una vieja fórmula que había dado resultados importantes en la década de los noventa, los pactos entre dirigencias partidarias y parlamentarias, a nombre de la sociedad que decían representar. En ésta ocasión, el desencanto ciudadano pesó mucho más que las buenas intenciones de la Iglesia o la lógica de pactos para producir cambios graduales en la institucionalidad democrática.

La Agenda de Enero 2005

Las movilizaciones sociales regionalizadas, demandando atención especial del Estado, a diversos temas, se fueron intensificando en el primer mes del 2005. Los grupos cívicos de Santa Cruz de la Sierra lograron posicionar el tema de realización de un referéndum por las autonomías departamentales y por la elección de los Prefectos departamentales. Fue el Presidente

[31] Extracto del Documento: Posición del MAS con relación al Reencuentro Nacional. “1.- Que el gobierno nacional y los partidos políticos tradicionales nunca se reencontraron con nuestro pueblo, son ellos quienes están divorciados de la sociedad boliviana y gobiernan para las transnacionales. Son ellos quienes tienen que reflexionar y buscar el Reencuentro Nacional con los bolivianos, después de los sucesos del 12 y 13 de febrero.
5.- De igual manera, para iniciar el proceso de transición hacia un nuevo modelo político en la construcción de la democracia boliviana, hemos planteado la realización de una Asamblea Constituyente que incorpore a las naciones originarias, como el verdadero mecanismo legitimo de reencuentro y unidad nacional. Donde sean todos los bolivianos quienes, bajo diferentes formas de representación popular, definamos de una vez por todas qué instituciones democráticas nos damos y qué país proyectamos como visión colectiva.”; CEDIB, 2004.

Mesa quien reconoció, desde el Estado, que el tema autonómico era una realidad inobjetable en la agenda política del país. Pero fue la movilización popular, en el oriente boliviano, la que acuñó la demanda de ¡autonomías ya!.

Ante la presión colectiva que había tomado instalaciones estatales, provocando un serio cuestionamiento a la autoridad gubernamental, habiendo renunciado, además, el Prefecto de Santa Cruz, Carlos Mesa ofreció al pueblo cruceño la designación del Prefecto sobre la base de la decisión popular. El movimiento cívico cruceño salió enormemente fortalecido con la oferta presidencial. Sin embargo, la movilización popular demandaba mucho más, exigía autonomía política.

La oferta de Mesa, también podría interpretarse como una desesperada solución ante la amenaza esgrimida por sectores radicalizados, que proponían la fractura territorial y la fractura estatal, para proceder a la construcción de un gobierno propio e independiente en la región oriental del país. La movilización regional no se contuvo ante la publicación del Decreto de convocatoria de elección de Prefectos, para el 12 de agosto de 2005 [32]. La demanda de Santa Cruz se concentraba, principalmente, en el logro de un gobierno autonómico, para consolidar este anhelo insistía en la realización de un Referéndum.

La demanda por autonomía y por referéndum, provocaron, en el occidente del país y alrededor de grupos políticos de base social étnica y sindical, una reacción en sentido contrario, de oposición a los pedidos autonómicos. Los grupos de occidente concentraron sus demandas al Estado, en la realización de la tan ansiada Asamblea Constituyente. A pesar de que la Asamblea se había incorporado en la normativa constitucional de 2004, la convocatoria había sufrido dos postergaciones, debido a la demora en la aprobación de la Ley Especial de Convocatoria para la Asamblea Constituyente LECAC. Estas postergaciones aumentaron las susceptibilidades del occidente ante un posible avasallamiento político de los grupos cívicos del oriente boliviano.

Más allá de testimoniar cuáles fueron las demandas y quiénes fueron los actores principales de las demandas, el hecho político más notable es el traslado de la acción y la influencia política, del centro hacia las regiones. El pueblo deliberaba y tomaba decisiones fuera del centro político tradicional, fuera de la capital política de la República. Al mismo tiempo que ejercía

[32] Decreto Supremo Nº 28077, convocando a “Elecciones para la selección de un Prefecto (a) por Departamento”.

una capacidad, recientemente reconocida por el Estado, para deliberar y decidir, al margen de los partidos y de los representantes nacionales, generando nuevos focos regionales de influencia. En suma, el comportamiento político cambiaba y sólo quedaba esperar el cambio en las instituciones políticas.

El ejercicio de la política de las calles es un fenómeno distinto de la política en las regiones. En las regiones, las calles también eran tomadas y utilizadas como recursos para presionar al Estado. Si bien, de alguna manera, la política en las regiones es política extra parlamentaria, fuera del Parlamento -fuera del lugar tradicional de ejercicio de la política- al mismo tiempo es una reacción centrífuga de la política, que provocaría, a corto plazo, el agotamiento de la centralidad estatal.

En el sistema político boliviano, por efecto de las reformas y de los cambios producidos en el comportamiento de los ciudadanos, se viene produciendo la construcción de la democracia poliárquica, es decir, la construcción de nuevos centros de poder, que compiten en y por espacios públicos estatales, en el marco de las instituciones democráticas [33].

Los conflictos de mayo y junio, 2005

En junio de 2005, se produce, en el sistema político boliviano, la segunda sucesión presidencial (Eduardo Rodríguez Veltzé por Carlos Mesa Gisbert) en menos de dos años, colocando a las instituciones democráticas al borde del colapso. El nuevo gobierno trajo un significativo cambio en las condiciones de gobernabilidad. La horizontalidad entre poderes no desaparece, es decir, no se suscriben pactos que subordinen al Poder Legislativo ante los mandatos del Poder Ejecutivo, más bien se observa una alta coordinación entre los poderes. Pues existe un pacto implícito entre todos los actores político-sociales del país, por preservar las instituciones democráticas de competencia política, alejando la posibilidad de fractura territorial y estatal.

Lo más novedoso, en este tiempo político, es que las condiciones de gobernabilidad se asientan en el reconocimiento de que el gobierno del presidente Rodríguez Veltzé es de transición, para resolver la paralización

[33] Una democracia representativa, sólo puede existir si están presente al menos 8 garantías institucionales: libertad, para constituir e integrarse en organizaciones; libertad de expresión; el derecho al voto; elegibilidad para cargos públicos; derecho de los líderes políticos a competir por el voto; fuentes alternativos de información; elecciones libres y limpias; que las instituciones para hacer política de gobierno dependan del voto. R. Dahl. La poliarquía. Prefacio para una teoría de la democracia. 1992.

y desmoronamiento del Estado y lo que se denominó como el empate catastrófico, esto es, el enfrentamiento político polarizado y de iguales magnitudes y fuerzas. Se desarrollaron, durante este gobierno, interesantes caminos de solución política a la crisis estatal.

En primer término, se logró el acortamiento del mandato político del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Estos poderes debían cumplir funciones hasta agosto de 2007, sin embargo, se acordó recortar el tiempo de mandato de ambos poderes. Complementariamente, se impuso la realización de elecciones generales anticipadas (elección de Presidente/Vicepresidente; Senadores y Diputados) simultáneamente a la elección de Prefectos departamentales, bajo una forzada interpretación constitucional. La consecuencia fue la legitimación de elección-selección de Prefectos por Departamento, la legitimación estatal del referéndum autonómico por Departamentos y, finalmente, ya en el gobierno de Morales, la Convocatoria, mediante Decreto, a la Asamblea Constituyente, para julio de 2006.

Los logros de la democracia

Durante la vigencia de la institucionalidad democrática (1982-2005), se habían producido en el país, a pesar de los críticos eventos descritos anteriormente, una serie de transformaciones positivas en el Estado y en los ámbitos político, económico y social. Pero, estos cambios introducidos, resultaron insuficientes frente a las demandas y expectativas, relativamente insatisfechas, de ciudadanos, regiones y grupos políticos, acumuladas durante décadas. Hay quienes sostienen que estas demandas y expectativas se acumularon durante siglos.

La democracia re-institucionalizada a partir de 1982, por supuesto que era, en todo sentido, mejor que los gobiernos autoritarios precedentes. Sin embargo, el funcionamiento de las instituciones de la democracia, especialmente el Congreso y los partidos políticos, desnudó otras carencias en el orden económico y social, para las cuales no existió una adecuada tolerancia ciudadana ni respuestas oportunas desde la esfera política.

A pesar de la afirmación anterior, entre los logros de la democracia política, cabe mencionar la capacidad de construcción de acuerdos políticos de gobernabilidad y gobierno, entre partidos políticos, que permitieron, entre otras cosas, la realización de elecciones, la rotación y alternancia en el poder, además de la continuidad democrática. Otro hecho notable es la reconstrucción del sistema de partidos y la transferencia del poder hacia

la esfera civil, desde la institución castrense. Luego de más de una década de gobiernos autoritarios y no electivos, los cuales habían borrado la memoria institucional democrática, recomponer el sistema de partidos y la competencia político electoral fue una de las más importantes acciones emprendidas, en la primera década de la democracia restaurada.

Entre 1980 y 2005, se produjeron ocho elecciones generales, incluyendo aquélla que permitió el arribo al poder del actual presidente Evo Morales Ayma (2005-2010). También se efectuaron, desde 1985, ocho elecciones municipales, una elección de prefectos y varias consultas populares, bajo la modalidad del referéndum. Este proceso significó la recuperación de la democracia municipal y la construcción de su institucionalidad, ya que ésta había quedado prácticamente eliminada desde la década de los '50, De Igual manera, se dio inicio de la democracia departamental y a nuevas formas de participación democrática ciudadana.

Los efectos políticos de los procesos electorales fueron: alternancia en las estructuras de poder; estabilidad democrática; se consolidó un sistema competitivo entre partidos y otras organizaciones políticas; se desarrollaron y perfeccionaron libertades ciudadanas y se perfeccionó el sistema de pluralidad ideológica. También se produjo, como algo positivo, la intensificación de la participación social y avances -lentos, cabe mencionarlo- en la inclusión social de amplios sectores de la sociedad y grupos étnicos, en los beneficios del progreso.

En el ámbito estatal, se dio inicio a procesos de desconcentración administrativa y de perfeccionamiento del Estado de Derecho. La prueba de los intentos de consolidar una conciencia colectiva de respeto a las leyes la constituyen las Reformas constitucionales de 1994 y 2004; la promulgación de la Ley de Participación Popular (1994), Ley de Descentralización (1995), del Código Electoral (1999), Reforma de la Ley Orgánica Municipal (1999), la promulgación de la Ley de Partidos Políticos (1999), Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (2004). De igual manera, los avances y consolidación de las instituciones democráticas se hacen patentes con las reformas en el sistema electoral y sistema de representación, así como en la elección de vocales de las Cortes Electorales por el Congreso de la República por dos tercios de votos. Hasta antes de 1992, las vocalías eran designaciones directas que realizaban los partidos políticos.

Las diferentes legislaturas, donde se hace patente la representación plural de partidos y ámbitos territoriales, fueron elegidas y renovadas, durante

más de 20 años, por voto popular. Estas legislaturas elaboraron y aprobaron, entre otras importantes normas, la Ley SAFCO (Ley de Administración y Control Gubernamentales); la Ley del Funcionario Público y la creación y funcionamiento de instituciones como el Defensor del Pueblo, el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Constitucional.

Con todos estos antecedentes, el sistema político boliviano transitó desde una democracia estrictamente representativa a una democracia con mayor participación ciudadana. También se produjeron avances, de una democracia con menor inclusión hacia otra con mayor inclusión; transiciones donde, ni duda cabe, los movimientos sociales y otras organizaciones políticas, vinculadas a la base social y sindical del país, tuvieron un rol influyente y protagónico, posicionaron diversos temas y obligaron al sistema político tradicional a producir cambios. El sistema de partidos, ante la presión de las calles y la sentida necesidad de llevar adelante reformas de índole política e institucional, hizo, en consecuencia, importantes reformas en el Estado.

Uno de los hechos más notables de la vitalidad y perfeccionamiento de la democracia de los últimos 25 años, a pesar de los ataques que se propiciaron contra ella con el propósito de desacreditarla, es la elección del Movimiento al Socialismo (MAS) y del dirigente sindical-campesino Evo Morales Ayma como Presidente Constitucional de la República, en las elecciones del 18 de diciembre de 2005. Un partido de ideología de izquierda, con un líder indígena, llegó al poder utilizando reglas y procedimientos democráticos. Esto constituye la prueba más contundente de que la democracia política, en Bolivia, funcionó a pesar de toda opinión en sentido contrario.

Otras acciones de este tiempo democrático, que cabe resaltarse, son la convocatoria al Referéndum por el Gas [34]; la elección de la Asamblea Constituyente, en marzo de 2006 y el Referéndum Revocatorio del Mandato Presidencial y de Prefectos, en agosto de 2008; convocatorias a elecciones y referéndum, producidas por acuerdos logrados en el Congreso, entre los distintos gobiernos, democráticamente electos, y los partidos de oposición con representación política parlamentaria.

La Asamblea Constituyente

La Asamblea Constituyente Boliviana fue convocada mediante Ley Nº 3664 de 6 de marzo de 2006. Por efectos de dicha ley, la Asamblea

[34] Decreto Presidencial Nº 27449, de 14 de abril de 2004.

se conformó como un órgano deliberante y de decisión, estructurado sobre la base de 210 representantes territoriales elegidos en 70 circunscripciones trinominales -en las cuales se eligieron a 3 representantes por circunscripción- y 45 representantes territoriales elegidos en 9 circunscripciones departamentales (CD) -a razón de 5 escaños por departamento-. Partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas fueron los entes a través de los cuales se realizaron las postulaciones a estos cargos. Todos los cargos de representación fueron elegidos por la ciudadanía, utilizando el sufragio universal, directo, igual y secreto.

A dicha Asamblea se le asignó la misión única y exclusiva de la reforma total de la Constitución Política del Estado. Por tanto, la Asamblea Constituyente tuvo la posibilidad de proveer al país los instrumentos jurídico-políticos para iniciar un proceso de renovación sustancial y profunda del Estado boliviano. Transformaciones que se exigían desde hace mucho tiempo atrás, transformaciones que se intentaron pero que quedaron cortas frente a las expectativas ciudadanas. De hecho, la Asamblea fue una construcción político-social, concebida como un instrumento político-institucional, de carácter democrático, para resolver una aguda y compleja crisis del Estado y de la Sociedad.

El producto, que simbólica y materialmente debía entregar la Asamblea Constituyente a la Nación, era un texto totalmente renovado de la CPE. Esto es, un conjunto de reglas jurídico-constitucionales que, una vez aprobada por la ciudadanía en Referéndum, permita, luego, la recomposición del Poder Público, de la estructura estatal, del orden económico, social y territorial, así como de diversas instituciones de la sociedad que mantienen una intensa y compleja relación con el Estado.

Por tanto, el nuevo ordenamiento constitucional debería contar con dos tipos de consentimiento o legitimidad, por una parte, el consentimiento político (gobierno y organizaciones políticas), y, por la otra, el consentimiento social (actores de la sociedad civil), para que el texto de la CPE y el proceso de recomposición estatal posean una legitimidad necesaria y vigorosa. De este modo, la Constitución serviría como un instrumento jurídico-político al servicio del Estado, para llevar adelante las anunciadas políticas públicas de cambio. En este sentido, se esperaba que la Asamblea Constituyente (una entidad exclusivamente deliberante) proveyera, a los decisores políticos gubernamentales, importantes recursos políticos para la transformación del Estado.

Referéndum Revocatorio

A pesar de la existencia de plazos preestablecidos en la norma de convocatoria, la Asamblea Constituyente no pudo concluir el trabajo de elaborar y entregar un nuevo texto constitucional en el tiempo de doce meses -desde su instalación en agosto del 2006, hasta agosto del 2007-. A pesar suyo, la Asamblea tuvo que pedir, al Congreso Ordinario (el descalificado poder constituido), una ampliación del tiempo de trabajo para intentar cumplir con la redacción de la nueva norma constitucional. A punto de cumplirse los plazos fatales, la bancada política favorable al gobierno, en la Asamblea, forzó la aprobación de un frondoso proyecto constitucional de 411 artículos.

La aprobación del proyecto constitucional se produjo en dos ciudades, Sucre y Oruro. En primera instancia, bajo el asedio de cientos de estudiantes universitarios y ciudadanos de Sucre, la capital de la República y sede oficial de la Asamblea Constituyente, la Asamblea aprobó, en la estación denominada en grande, un texto que no había sido debatido en el interior del cuerpo deliberante. La Asamblea Constituyente, para continuar y concluir su trabajo, se trasladó a otra ciudad, bajo protección policial, dejando a su paso 3 muertos y más de dos centenares de heridos. En el nuevo destino, la ciudad de Oruro, la Asamblea, sin pausa y con bastante prisa, aprobó, finalmente, un texto de 411 artículos, esta vez bajo la protección de sindicatos campesinos, sin muertos ni heridos.

La última etapa, de aquel accidentado periplo, debía ser la aprobación o rechazo del proyecto constitucional por parte del ciudadano. Para ello se requería una ley especial de convocatoria, sancionada por el Congreso de la República, y un plazo entre 90 y 120 días para preparar administrativamente la consulta electoral. En otras palabras, el proyecto de Constitución, finalmente aprobado el 17 de diciembre de 2008, debió ser sometido a consulta electoral (Referéndum Constitucional) entre marzo y abril del 2008. En lugar de la convocatoria a consulta ciudadana, para aprobar o rechazar el proyecto constitucional, en la segunda semana mayo de 2008 se promovió la convocatoria a Referéndum Revocatorio del Mandato Popular [35] curiosa y sorpresivamente promovida por la bancada de oposición en el Senado.

A propósito de la Convocatoria a Referéndum Revocatorio, se produjeron dos encontrados debates. El primero, de orden jurídico, que ponía en

[35] Ley Nº 3850, Ley de Convocatoria al Referéndum Revocatorio de Mandato Popular, de 12 de mayo de 2008.

entredicho la legalidad del Referéndum y, el segundo, de orden político, que cuestionaba la pertinencia de llevar adelante una consulta electoral de este tipo, sólo para verificar la magnitud del apoyo social al gobierno y a las políticas gubernamentales y, por otro lado, a los prefectos -que en ese momento eran mayoritariamente de oposición-, en un momento en el que se esperaba otro tipo de consulta electoral.

En lugar del Referéndum Constitucional, el Congreso convocó a un Referéndum con sentido plebiscitario, para poner a prueba la popularidad presidencial y las de los Prefectos, postergando la definición sobre el proyecto de Constitución. El debate jurídico no llegó a conclusiones definitivas, pues la controversia sobre la legalidad de la convocatoria a Referéndum Revocatorio, que bien podía resolverse en un tribunal constitucional, no fue posible, debido a las acefalías existentes en este órgano jurisdiccional. Por tanto, la controversia debió resolverse políticamente.

Dos poderes del Estado, el Ejecutivo y el Legislativo, se habían puesto, implícitamente, de acuerdo. El primero, sancionando la Ley de Convocatoria al Referéndum Revocatorio del Mandato Popular, y el otro, promulgando la Ley. Los resultados definitivos del Referéndum Revocatorio se conocieron varias semanas después del 10 de agosto de 2008. Tanto el Presidente como el Vicepresidente, habían sido ratificados, pero, al mismo tiempo, también cuatro Prefectos, que abiertamente encarnaban la oposición a las políticas gubernamentales y la resistencia al proyecto constitucional del gobierno, habían recibido un importante respaldo electoral, por lo tanto resultaron igualmente ratificados en su mandato.

Acuerdos Democráticos

La convocatoria a referéndum constitucional, mediante ley de la República, para la aprobación o rechazo, por parte de la ciudadanía, tuvo que esperar varios meses antes de ser promulgada. Ni el Ejecutivo ni la Asamblea Constituyente podían realizar dicha convocatoria, sólo podía hacerla el Congreso. Y, en dicha entidad legislativa, ningún partido político, en solitario, reunía la suficiente cantidad de votos para lograr la aprobación de la ley del referéndum. Era imprescindible dialogar y construir acuerdos entre los partidos con representación parlamentaria y, así, dar lugar a la ley. Pero para llegar a dichos acuerdos, los partidos políticos no gubernamentales, en representación de múltiples voces que provenían desde distintos ámbitos de la sociedad, exigieron introducir varios ajustes

al proyecto de Constitución elaborado por la Asamblea en las ciudades de Sucre y Oruro.

Después de varios meses de distanciamiento entre el gobierno, los asambleístas, el Congreso y los líderes regionales, finalmente, el mes de octubre de 2008, después de 10 meses de aprobado y paralizado el proyecto de Constitución, el parlamento boliviano, asumiendo funciones constitucionales, en el ánimo de romper el bloqueo a la ley del referéndum, instalaron mesas de trabajo con el propósito de revisar el proyecto de constitución y consensuar ajustes en varios artículos.

El parlamento llevó adelante la revisión del proyecto de Constitución bajo la presión de los movimientos sociales que, iniciando una marcha multitudinaria desde la localidad orureña de Caracollo, se dirigían a la sede de gobierno, exigiendo que el Parlamento acelere la revisión del documento y, finalmente, convoque a referéndum popular para votar por la aprobación o rechazo del texto constitucional.

Los acuerdos democráticos sobre las reformas al texto constitucional, se lograron en menos de 10 días de intensa actividad, entre el 14 y 20 de octubre, sin pausa y bajo la presión de los movimientos sociales.

El proyecto de Constitución, consensuado el 20 de octubre de 2008 en la ciudad de La Paz, entre el gobierno y la oposición política, introdujo, entre otras importantes modificaciones, la organización y estructura del Poder Legislativo. Sustituye el viejo nombre de Congreso de la República por Asamblea Legislativa Plurinacional; incrementa el número de miembros de la Cámara de Senadores de 27 a 36, modificando en consecuencia el número global de la Asamblea de 157 a 166; conserva el número de miembros de la Cámara de Diputados en 130; modifica las fórmulas de asignación de escaños de la Cámara de Senadores y conserva las diputaciones uninominales y plurinominales. Finalmente, la reforma más enigmática, crea Circunscripciones Especiales Indígenas CEI.

Se ha hecho público que los ajustes introducidos, al original proyecto de Constitución, habrían afectado el fondo de 150 artículos y la forma o detalle de otros 100 artículos. Una vez acordadas las modificaciones de fondo y forma, la aprobación de la ley del referéndum fue de puro trámite. La fecha fijada para la realización de la consulta electoral fue el 25 de enero de 2010. Referéndum que, globalmente, resultó ampliamente favorable a la aprobación del mismo.

Luego de la aprobación ciudadana, mediante el sufragio, del texto constitucional, la nueva Constitución Política del Estado entró en vigencia el 7 de febrero de 2010, luego de la imprescindible publicación de la norma en la Gaceta Oficial del Estado.

Entre los efectos más importantes de la nueva CPE se encuentran: la inmediata convocatoria a elecciones generales para la renovación del Poder Ejecutivo y Parlamento, la elección de Gobernadores y conformación de las Asambleas Legislativas Departamentales, así como la obligación de aprobar, en el plazo de 6 meses, leyes de carácter estructural que permitan la consolidación del Estado Plurinacional Autonómico.

Asamblea Legislativa Plurinacional en la NCPE

La Segunda Parte de la Constitución 2009, corresponde a la Estructura y Organización Funcional del Estado, cuyo primer Título se refiere a la composición y atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, y, el Segundo Título, al Procedimiento Legislativo.

Uno de los hechos más interesantes, que cabe destacar de los 20 artículos referidos al diseño y funcionamiento de la entidad legislativa (artículos 145 a 164), es que la totalidad de los representantes, que conforman las Cámara de Diputados y de Senadores, son elegidos mediante votación universal, directa y secreta. Por otra parte, se conserva, en la forma de representación y elección, a los diputados uninominales y plurinominales, en una proporción cercana al 50%, para cada segmento de representación; luego, se conserva en 130 el número total de miembros de la Cámara de Diputados.

Las novedades de mayor relevancia, introducidas en la Constitución, se refieren al cambio de nombre de la entidad legislativa, de Congreso de la República o Congreso Nacional por Asamblea Legislativa Plurinacional; la ampliación en el número de miembros de la Cámara de Senadores de 27 a 36, con lo que el número total de miembros de la Asamblea se eleva de 157 a 166; la eliminación de la remuneración permanente a Senadores y Diputados suplentes; la sustitución del viejo, como sencillo, procedimiento de mayorías y minorías en la asignación de Senadores, que consistía en otorgar 2 escaños a la primera mayoría y 1 escaño a la segunda mayoría, sustituida en la actualidad por la fórmula matemática (proporcional) conocida como serie de números divisores naturales o método D´hondt (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, etc.). Y, finalmente, la creación de circunscripciones denominadas especiales indígenas.

Las modificaciones señaladas generan nuevos problemas en el funcionamiento de la entidad legislativa, por ejemplo, la ratificación del número de integrantes de la Cámara de Diputados en 130 miembros, lo cual coloca una dura e incómoda restricción a la demanda legítima de algunos Departamentos, que solicitan un mayor número de representantes departamentales, en función a su intenso como sostenido crecimiento poblacional. Otro asunto conflictivo es la creación de circunscripciones especiales indígenas, sobre la base de mantener el número de miembros de la Cámara de Diputados en 130, lo cual lleva a la difícil situación de que estos espacios de representación, de carácter étnico, necesariamente obligan a eliminar algunos escaños plurinominales, incumpliéndose una propia disposición constitucional, que establece que la mitad de los diputados corresponderán a circunscripciones plurinominales departamentales.

Atribuciones del Órgano Legislativo

El nuevo Órgano Legislativo, a pesar de las reformas realizadas, conserva viejas competencias y atribuciones, como ser:

- Dictar leyes, interpretarlas, derogarlas, abrogarlas y modificarlas.
- Aprobar la creación de nuevas unidades territoriales y establecer sus límites.
- Aprobar el plan de desarrollo económico y social, presentado por el Ejecutivo.
- Aprobar leyes presupuestarias, de endeudamiento, control y fiscalización de recursos estatales, de crédito público y subvenciones.
- Aprobar la contratación de empréstitos.
- Aprobar el Presupuesto General del Estado.
- Ratificar los tratados internacionales.
- Establecer el sistema monetario y sistema de medidas.
- Controlar y fiscalizar los Órganos del Estado e instituciones públicas.
- Controlar y fiscalizar empresas públicas, de capital mixto y todas aquéllas con participación económica del Estado.
- Autorizar la salida de tropas militares, armamento y material bélico.
- Autorizar, excepcionalmente, el ingreso y tránsito de tropas militares extranjeras.
- A iniciativa del Ejecutivo, crear o modificar impuestos de competencia del nivel central del Estado.

Entre las nuevas atribuciones otorgadas a la Asamblea Legislativa Plurinacional, por la nueva Constitución, tenemos:

- Elegir a 6 de los 7 miembros del Órgano Electoral, por 2/3 de votos de sus miembros presentes.
- Preseleccionar a las y los candidatos para los cargos electivos del Órgano Judicial.
- Decidir medidas económicas estatales imprescindibles.
- Aprobar contratos referidos a recursos naturales y áreas estratégicas.
- Interpelar a las y los Ministros del Estado, acordando la censura por 2/3 de los miembros de la ALP.

Entre las atribuciones reconocidas a la Cámara de Diputados, por la nueva CPE, que, no obstante, tienen vieja data y origen en el ordenamiento jurídico constitucional anterior a la vigente Constitución, tenemos:

- Elaborar y aprobar su Reglamento.
- Calificar las credenciales otorgadas por el Órgano Electoral Plurinacional.
- Elegir a su directiva, determinar su organización interna y su funcionamiento.
- Aplicar sanciones a las diputadas o a los diputados, de acuerdo con el Reglamento, por decisión de dos tercios de los miembros presentes.
- Aprobar su presupuesto y ejecutarlo; nombrar y remover a su personal administrativo y atender todo lo relativo con su economía y régimen interno.
- Iniciar la aprobación del Presupuesto General del Estado.
- Iniciar la aprobación del plan de desarrollo económico y social, presentado por el Órgano Ejecutivo.
- Iniciar la aprobación o modificación de leyes en materia tributaria, de crédito público o de subvenciones.
- Iniciar la aprobación de la contratación de empréstitos que comprometan las rentas generales del Estado y la autorización a las universidades para la contratación de empréstitos.
- Aprobar, en cada legislatura, la fuerza militar que ha de mantenerse en tiempo de paz.
- Acusar, ante la Cámara de Senadores, a los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Supremo y de Control Administrativo de Justicia, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.
- Proponer ternas, a la Presidenta o al Presidente del Estado, para la designación de presidentas o presidentes de entidades económicas y sociales, y otros cargos en que participe el Estado, por mayoría absoluta, de acuerdo con la Constitución.

- Preseleccionar a los postulantes al Control Administrativo de Justicia y remitir, al Órgano Electoral Plurinacional, la nómina de los precalificados, para que éste proceda a la organización, única y exclusiva, del proceso electoral.

Entre las nuevas atribuciones, reconocidas a la Cámara de Diputados, se tienen las siguientes:

- Iniciar la aprobación o modificación de leyes en materia tributaria, de crédito público o de subvenciones.
- Preseleccionar a los postulantes al Control Administrativo de Justicia, remitiendo la nómina de precalificados al Órgano Electoral.

Entre las atribuciones, reconocidas a la Cámara de Senadores por la nueva CPE, pero que tienen antecedentes en el ordenamiento jurídico constitucional anterior a la vigente Constitución, tenemos:

- Elaborar y aprobar su Reglamento.
- Calificar las credenciales otorgadas por el Órgano Electoral Plurinacional.
- Elegir a su directiva, determinar su organización interna y su funcionamiento.
- Aplicar sanciones a las Senadoras y los Senadores, de acuerdo al Reglamento, por decisión de dos tercios de los miembros presentes.
- Aprobar su presupuesto y ejecutarlo; nombrar y remover a su personal administrativo y atender todo lo relativo con su economía y régimen interno.
- Juzgar, en única instancia, a los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Supremo, del Tribunal Agroambiental y de Control Administrativo de Justicia, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, cuya sentencia será aprobada por, al menos, dos tercios de los miembros presentes, de acuerdo con la ley.
- Reconocer honores públicos, a quienes lo merezcan, por servicios eminentes al Estado.
- Ratificar los ascensos, a propuesta del Órgano Ejecutivo, a General de Ejército, de Fuerza Aérea, de División y de Brigada; a Almirante, Vicealmirante, Contralmirante y General de Policía Boliviana.
- Aprobar o negar el nombramiento de embajadores y Ministros Plenipotenciarios, propuestos por el Presidente del Estado.

En la nueva Constitución se eliminaron, respecto del anterior texto constitucional, algunas atribuciones que correspondían a la Cámara de Senadores:

- Rehabilitar como bolivianos o ciudadanos a los que perdieron esta condición.
- Autorizar a los bolivianos el ejercicio de empleos y admisión de títulos o emolumentos de gobiernos extranjeros.
- Aprobar las ordenanzas municipales relativas a tasas y patentes.
- Proponer ternas al Presidente para Contralor General y Superintendente de Bancos.
- Conceder premios pecuniarios.

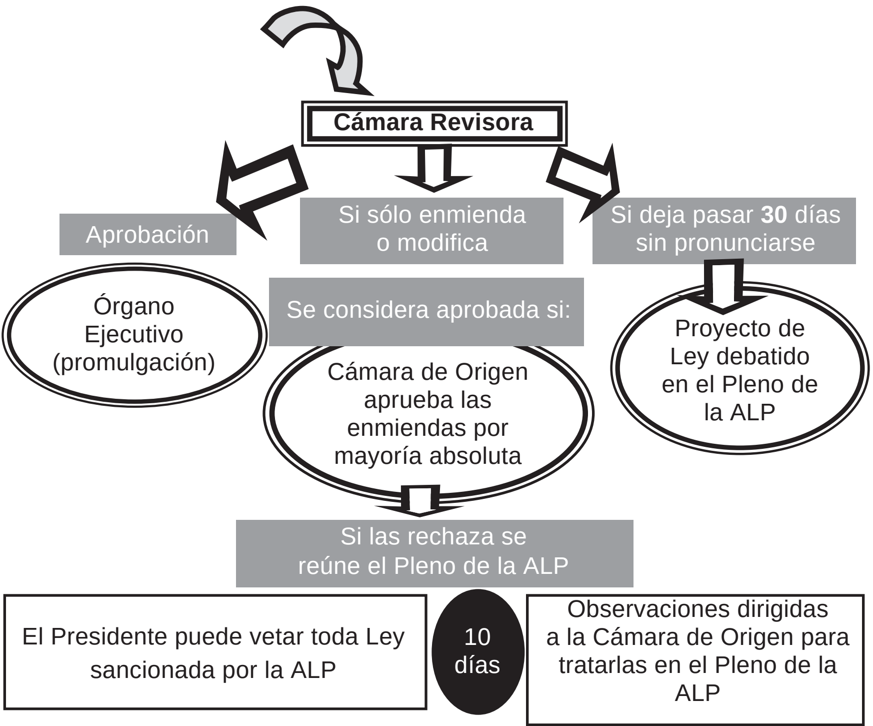
Entre las atribuciones, reconocidas a la Asamblea Legislativa Plurinacional, se cuentan a las siguientes:

- Inaugurar y clausurar sus sesiones.
- Recibir el juramento de la Presidenta o del Presidente del Estado, y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado.
- Admitir o negar la renuncia de la Presidenta o del Presidente del Estado, y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado.
- Considerar las leyes vetadas por el Órgano Ejecutivo.
- Considerar los proyectos de ley que, aprobados en la Cámara de origen, no fueran aprobados en la Cámara revisora.
- Aprobar los estados de excepción.
- Autorizar el enjuiciamiento de la Presidenta o del Presidente, o de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado.
- Designar al Fiscal General del Estado y al Defensor del Pueblo.

Entre las funciones y competencias, eliminadas a las cámaras legislativas reunidas en Asamblea Legislativa Plurinacional, se consignan a las siguientes disposiciones:

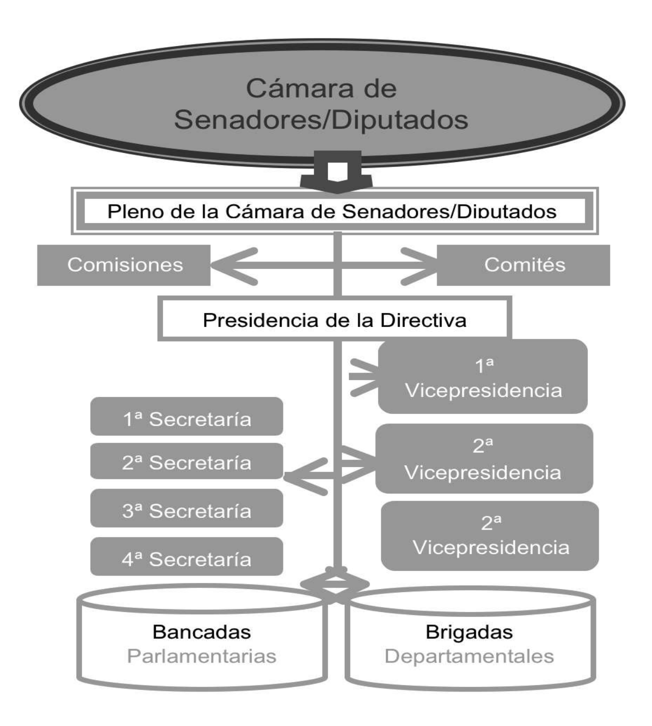
- Verificación del escrutinio de las actas de elecciones de Presidente o Vicepresidente o, designarlos cuando no obtuvieron la mayoría absoluta de votos.
- Aprobar la cuenta de gastos e inversiones presentada por el Ejecutivo y ejercitar influencia diplomática, en casos no consumados o compromisos internacionales del Ejecutivo.
- Resolver la declaratoria de guerra, a petición del Ejecutivo.

CUADRO Nº 1
Procedimiento Legislativo en la Nueva Constitución



Reformas Institucionales desde el Órgano Legislativo

Entre otros temas, la Asamblea Legislativa Plurinacional debe considerar la adecuación y reforma del Código Electoral para la elección de Asambleístas; la re-delimitación de circunscripciones uninominales; la creación de circunscripciones especiales indígena originario campesinas. De igual modo, tendrá que pensar y proponer una nueva distribución de escaños entre Departamentos y garantizar una igual participación de mujeres y hombres en la elección de Asambleístas.



II. Segunda parte

Los Reglamentos Internos del Poder Legislativo

CUADRO Nº 2
Cámara de Senadores
Reglamento y Número de Artículos

REGLAMENTO	NÚMERO DE ARTÍCULOS
1900	84
1961	111
1994	117
1998	211
2002	219
2010	194

CUADRO Nº 3
Cámara de Diputados
Reglamento y número de Artículos

REGLAMENTOS	NÚMERO DE ARTÍCULOS
1884	86
1900	87
1929	90
1963	140
1989	143
1997	183
2010	175

CUADRO Nº 4
Reglamentos de Senadores y Diputados
Comparativo por títulos y capítulos

REGLAMENTO DE SENADORES 2010	REGLAMENTO DE DIPUTADOS 2010
	TÍTULO I MARCO CONSTITUCIONAL
CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES	CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES
	CAPÍTULO II CONSTITUCIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
CAPÍTULO III INSTALACION DE LA CÁMARA DE SENADORES	CAPÍTULO III INSTALACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
	TÍTULO II DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS DIPUTADOS
CAPÍTULO I PRERROGATIVAS Y DERECHOS	CAPÍTULO I PRERROGATIVAS Y DERECHOS
	CAPÍTULO II DEBERES E IMPEDIMENTOS
CAPÍTULO III SENADORAS Y SENADORES SUPLENTES	
	CAPÍTULO III PÉRDIDA Y SUSPENSIÓN DEL MANDATO
TÍTULO III ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONAL	TÍTULO III ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAL
	CAPÍTULO I ESTRUCTURA ORGÁNICA
CAPÍTULO II PLENO CAMARAL	CAPÍTULO II ASAMBLEA O PLENO

CAPÍTULO III DIRECTIVA	CAPÍTULO III DIRECTIVA
CAPÍTULO IV COMISIÓN DE ÉTICA	CAPÍTULO IV COMISIONES Y COMITÉS SECCIÓN A: COMISIONES SECCIÓN B: COMITÉS
CAPÍTULO V COMISIONES Y COMITES PERMANENTES	CAPÍTULO V BRIGADAS DEPARTAMENTALES
CAPÍTULO VI COMISIÓN DE ASAMBLEA	
CAPÍTULO VII BANCADAS Y BLOQUES POLITICOS	CAPÍTULO VI BANCADAS Y BLOQUES POLÍTICOS
CAPÍTULO VIII BRIGADAS DEPARTAMENTALES	
TÍTULO IV FUNCIONAMIENTO Y PROCEDIMIENTOS CAMARALES	TÍTULO IV FUNCIONAMIENTO Y PROCEDIMIENTOS CAMARALES
CAPÍTULO I SESIONES	CAPÍTULO I SESIONES
SECCIÓN I: MODALIDADES	SECCIÓN A: MODALIDADES
SECCIÓN II: SESIONES ORDINARIAS	SECCIÓN B: SESIONES ORDINARIAS
SECCIÓN III: SESIONES EXTRAORDINARIAS	SECCIÓN C: SESIONES EXTRAORDINARIAS
SECCIÓN IV: SESIONES RESERVADAS	SECCIÓN D: SESIONES RESERVADAS
SECCIÓN V: SESIONES PERMANENTES	SECCIÓN E: SESIONES PERMANENTES
SECCION VI: SESIÓN DE COMISIONES Y COMITÉS.	SECCIÓN F: SESIONES DE COMISIÓN Y DE COMITÉ.
CAPÍTULO II MOCIONES	CAPÍTULO II MOCIONES
CAPÍTULO III VOTACIONES	CAPÍTULO III VOTACIONES
CAPÍTULO IV PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	CAPÍTULO IV PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO
CAPÍTULO V INSTRUMENTOS DE ACCION PARLAMENTARIA	CAPÍTULO V INSTRUMENTOS DE ACCIÓN PARLAMENTARIA
SECCION I: MINUTAS DE COMUNICACIÓN	SECCIÓN A: CLASIFICACIÓN
	SECCIÓN B: MINUTAS DE COMUNICACIÓN

SECCION II: RESOLUCIONES Y DECLARACIONES CAMARALES	SECCIÓN C: RESOLUCIONES Y DECLARACIONES CAMARALES
SECCION III: HOMENAJES	SECCIÓN D: HOMENAJES
CAPÍTULO VI ACCIONES DE FISCALIZACION	CAPÍTULO VI ACCIONES DE FISCALIZACIÓN
SECCION I: INFORME ESCRITO	SECCIÓN A: PETICIONES DE INFORME ESCRITO
SECCION II: INFORME ORAL	SECCIÓN B: PETICIÓN DE INFORME ORAL
SECCION III: INTERPELACIONES	SECCIÓN C: INTERPELACIONES
SECCIÓN IV: FISCALIZACIÓN DE INSTITUCIONES Y EMPRESAS PÚBLICAS	
SECCIÓN V: INVESTIGACIONES	
CAPÍTULO VII PUBLICACIONES	CAPÍTULO VII PUBLICACIONES
CAPÍTULO VIII ATRIBUCIONES ESPECÍFICAS DEL SENADO	
TÍTULO V SISTEMAS Y UNIDADES DE APOYO TECNICO	TÍTULO V SISTEMAS Y UNIDADES DE APOYO TÉCNICO Y ADMINISTRATIVO
CAPÍTULO I INVESTIGACIÓN Y ASESORIA LEGISLATIVA	CAPÍTULO I INVESTIGACIÓN Y ASESORÍA LEGISLATIVA
CAPÍTULO II SISTEMA DE INFORMACION, BIBLIOTECA Y ARCHIVO	CAPÍTULO II SISTEMA DE INFORMACIÓN Y ARCHIVO
TÍTULO VI ADMINISTRACION DE LA CÁMARA	TÍTULO VI ADMINISTRACIÓN DE LA CÁMARA
CAPÍTULO I SISTEMA ADMINISTRATIVO	CAPÍTULO I SISTEMA ADMINISTRATIVO
CAPÍTULO II RECURSOS FINANCIEROS	CAPÍTULO II RECURSOS FINANCIEROS
CAPÍTULO III RECURSOS HUMANOS	CAPÍTULO III RECURSOS HUMANOS
CAPÍTULO IV BIENES Y SERVICIOS	CAPÍTULO IV BIENES Y SERVICIOS
	TÍTULO VII DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS
DISPOSICIONES FINALES. DISPOSICIONES TRANSITORIAS	CAPÍTULO I DISPOSICIONES FINALES DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Análisis comparativo de los reglamentos vigentes de Senadores y Diputados

Naturaleza y rol constitucional

Ambos Reglamentos reconocen, de manera taxativa y, por tanto, sin ambigüedades, que en la Asamblea Legislativa Plurinacional reside el Órgano Legislativo, compuesto por la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados. Además, establece y reconoce que la Asamblea es la única instancia con facultad de aprobar y sancionar leyes para que rijan en todo el territorio boliviano.

La Cámara de Senadores, según el primero de sus Artículos, ejerce las funciones y atribuciones establecidas en la Constitución Política del Estado Plurinacional, desempeñando las competencias de legislación, fiscalización, gestión y coordinación con otros órganos (Artículo 1º RCS).

El Reglamento de la Cámara de Diputados, en su primer Artículo, sobre la Naturaleza y Rol Constitucional, establece una alta coincidencia con lo dispuesto en el Reglamento de Senadores (Artículo 1º RCD).

Marco jurídico de la organización y funcionamiento de las cámaras

La organización y el funcionamiento, tanto de la Cámara de Senadores como de la Cámara de Diputados, se rigen por lo establecido en la Constitución Política del Estado, las leyes del Estado Plurinacional, los Reglamentos Internos y las normas internas (resoluciones, declaraciones, etc.) que emitan sus órganos y autoridades competentes (Artículo 2º RCS y Artículo 2º RCD).

Principios de la organización y funcionamento de las cámaras

Los principios éticos, sobre los que se funda la organización y funcionamiento tanto de la Cámara de Senadores como de la Diputados, se establecen en la Constitución Política del Estado y ellos son: ama qhilla (no seas flojo), ama llulla (no seas mentiroso), ama suwa (no seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble).

Solamente en el Reglamento de la Cámara de Senadores se estipula que dicha Cámara defiende y protege los valores de la igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales para vivir bien, así como la unión y solidaridad entre todos los bolivianos y bolivianas, la justicia y el Estado de Derecho (Artículo 3º RCS y Artículo 5º RCD).

Atribuciones Constitucionales De Las Cámaras Legislativas

Son atribuciones generales, de la Cámara de Senadores, las señaladas en el Artículo 158º de la Constitución Política del Estado y las siguientes atribuciones específicas: 1. Elaborar y aprobar su Reglamento; 2. Calificar las credenciales otorgadas por el Órgano Electoral Plurinacional; 3. Elegir a su Directiva, determinar su organización interna y su funcionamiento; 4. Aplicar sanciones a las Senadoras y los Senadores, de acuerdo al Reglamento, por decisión de dos tercios de los miembros presentes; 5. Aprobar su presupuesto y ejecutarlo; nombrar y remover a su personal administrativo y atender todo lo relativo a su economía y régimen interno; 6. Juzgar, en única instancia, a los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Supremo, del Tribunal Agroambiental y del Consejo de la Magistratura-Control Administrativo de Justicia, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, cuya sentencia será aprobada por al menos dos tercios de los miembros presentes, de acuerdo con la Ley; 7. Reconocer honores públicos, a quienes lo merezcan, por servicios eminentes al Estado; 8. A propuesta del Órgano Ejecutivo, ratificar los ascensos a General de Ejército, de Fuerza Aérea, de División y de Brigada; a Almirante, Vicealmirante, Contralmirante y General de la Policía Boliviana; 9. Aprobar o negar el nombramiento de embajadores y Ministros plenipotenciarios propuestos por el Presidente del Estado (Artículo 4º RCS).

El Reglamento de la Cámara de Diputados tiene las siguientes atribuciones enunciativas y no limitativas: 1. Iniciar el tratamiento de los Proyectos de Ley presentados por iniciativa ciudadana, el Órgano Ejecutivo, el Tribunal Supremo, en caso de iniciativas relacionadas con la Administración de Justicia, los Gobiernos Autónomos y los Diputados Nacionales. Así como tratar, en revisión, los proyectos remitidos por la Cámara de Senadores; 2. Proponer interpelaciones a las Ministras y Ministros de Estado en el

marco de lo establecido en la Constitución Política del Estado; 3. Realizar las labores de fiscalización establecidas en la Constitución, la Ley y el presente Reglamento; 4. Elaborar, aprobar y modificar su Reglamento; 5. Calificar las credenciales otorgadas por el Órgano Electoral Plurinacional; 6. Elegir a su directiva, determinar su organización interna y funcionamiento; 7. Aplicar sanciones a sus miembros, de acuerdo con la Constitución, la Ley y el presente Reglamento; 8. Aprobar su presupuesto y ejecutarlo; 9. Nombrar y remover a su personal administrativo; 10. Iniciar la aprobación del Presupuesto General del Estado en la forma establecida por la Constitución Política del Estado; 11. Iniciar la aprobación del Plan de Desarrollo Económico y Social presentado por el Órgano Ejecutivo; 12. Iniciar la aprobación o modificación de leyes en materia tributaria, de crédito público o de subvenciones; 13. Iniciar la aprobación de la contratación de empréstitos que comprometan las rentas del Estado; 14. Iniciar la autorización a las universidades para la contratación de empréstitos; 15. Aprobar, en cada legislatura, la fuerza militar que ha de mantenerse en tiempo de paz; 16. Acusar, ante la Cámara de Senadores, a los Miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Supremo, del Consejo de la Magistratura y el Tribunal Agroambiental, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (Artículo 7º RCD).

Obligatoriedad del Reglamento General

Los Reglamentos de ambas Cámaras establecen que tienen efectos vinculantes y de cumplimiento obligatorio para quienes intervengan en el funcionamiento y procedimientos Camarales. Esto es tanto para los representantes nacionales como para los funcionarios públicos que trabajen en dicha institución (Artículo 5º RCS y Artículo 8º RCD).

Composición de las Cámaras

En cuanto a su composición, los reglamentos de ambas Cámaras se ajustan solamente a las disposiciones constitucionales, sin variante alguna (Artículo Nº 6 RCS y Artículo 11º y 12º RCD).

Duración De Mandato Y Reelección

Los Senadores y Diputados tienen un mandato constitucional de cinco años, salvo el caso de renuncia, revocatoria de mandato, sentencia condenatoria, fallecimiento, abandono injustificado de sus funciones o que la elección se haya realizado para un período expresamente menor. Pueden ser reelectas y reelectos, por una sola vez, de manera continua.

Son elegidas(os) por sufragio universal y directo, de conformidad a las normas constitucionales y a la Ley Electoral (Artículo 7º RCS y Artículo 11º RCD).

Renuncia al cargo

La renuncia al cargo de Senadora o Senador será definitiva, sin que puedan tener lugar licencias ni suplencia temporales, con el fin de desempeñar otras funciones. (Artículo 8º. RCS) La renuncia está claramente establecida en el Reglamento de la Cámara de Senadores pero no así en el Reglamento de Diputados.

Investidura, Prerrogativas y Facultades

Los representantes nacionales, Senadores o Diputados, independientemente del origen territorial de su elección, ejercen su mandato con iguales prerrogativas y facultades, con abstracción del Departamento al que representen, su condición de titulares o suplentes y de su condición de uninominales, plurinominales o especiales indígenas (Artículo 9º RCS y Artículo 13º RCD).

Sesiones Preparatorias

Realizadas las elecciones generales, los representantes nacionales electos de ambas Cámaras se reunirán, dentro de los cinco días hábiles anteriores a la instalación de la Asamblea Legislativa Plurinacional, con la finalidad de aprobar sus credenciales, constituir su Directiva y efectuar los actos preparatorios para la instalación del nuevo período constitucional (Artículo 10º RCS y Artículo 15º RCD).

Directiva Ad Hoc

Al iniciarse un nuevo período constitucional, el Reglamento de Senadores establece que las sesiones preparatorias serán presididas por una Directiva Ad-Hoc, integrada por un Presidente y un Secretario, por la mayoría política, y otro Secretario, por la minoría política (Artículo 11º RCS).

En cambio, el Reglamento de Diputados establece que al iniciarse un nuevo período constitucional, la Cámara de Diputados sesionará bajo la Presidencia de una Directiva Transitoria, formada por las Diputadas(os) más antiguas(os) en el ejercicio parlamentario (Artículo 16º RCD).

Comisión De Credenciales

En las sesiones preparatorias de un nuevo período constitucional, ambas Cámaras designan una Comisión de Credenciales, con el único fin de examinar y calificar las credenciales otorgadas a las(os) representantes electas(os) por el Órgano Electoral Plurinacional. Cumplida la verificación de las credenciales, conforme los parámetros establecidos por el Pleno de la Cámara en sus sesiones preparatorias, la Comisión de Credenciales informa al Pleno camaral (Artículo 12º RCS y Artículo 17º RCD).

Aprobación De Credenciales

En base al informe de la Comisión de Credenciales, las Cámaras, por mayoría absoluta de sus miembros presentes, aprobarán las credenciales otorgadas por el Órgano Electoral Plurinacional. Dichas credenciales aprobadas no pueden ser revisadas posteriormente por ningún motivo (Artículo 13º RCS y Artículo 18º RCD).

Impugnaciones

La impugnación a la elección de una Senadora(or), Diputada o Diputado será considerada por la Cámara informe de la Comisión de Credenciales. Las impugnaciones serán presentadas por escrito y debidamente fundamentadas por un representante electo. Concluidas las exposiciones, la Cámara deliberará y se pronunciará por dos tercios de votos sobre el caso. Artículo 14º. (RCS) Concluidas las exposiciones, la Cámara deliberará y se pronunciará en el marco de la Ley, en un plazo no mayor a los quince días de recibida la impugnación Artículo 19º RCD).

Juramento

Los representantes de ambas Cámaras, titulares y suplentes, que no tuvieran observación en sus credenciales, prestarán el juramento de rigor y serán incorporados, formalmente, al ejercicio legislativo con todas las prerrogativas de Ley (Artículo 15º RCS y Artículo 20º RCD).

Elección De Directiva

Aprobadas las credenciales e instalada oficialmente, cada una de las Cámaras Legislativas, se procederá a la realización de una sesión plenaria, en la que se elegirá a la Directiva con el voto de la mayoría absoluta de los miembros, respetando el valor constitucional de equidad de género (Artículo 16º RCS y Artículo 21º RCD).

Prerrogativas Constitucionales

Los representantes nacionales, Senadores y Diputados gozan de inviolabilidad personal, durante el tiempo de su mandato y con posterioridad a éste, por las opiniones, comunicaciones, representaciones, requerimientos, interpelaciones, denuncias, propuestas, expresiones o cualquier acto de legislación, información o fiscalización que formulen o realicen en el desempeño de sus funciones, no pudiendo ser procesados penalmente. Asimismo, serán inviolables su domicilio, residencia o habitación, que no podrán ser allanados en ninguna circunstancia. Esta previsión es aplicable también a los vehículos de su uso particular u oficial y a las oficinas de uso legislativo (Artículo 17º RCS y Artículo 22º RCD).

Inmunidad Y Detención Preventiva

De conformidad al Artículo 152 de la Constitución Política del Estado, los representantes nacionales, Senadores y Diputados, no gozan de inmunidad, pero no se les aplica la medida cautelar de la detención preventiva, salvo delito flagrante (Artículo 18º RCS y Artículo 22º RCD).

Derechos De La Función Legislativa

Los representantes de ambas Cámaras, en el ejercicio de sus funciones, tendrán los siguientes derechos: a) Derecho de Participación; b) Derecho de fiscalización; c) Derecho de gestión; d) Derecho de defensa; e) Derecho de protección y asistencia. Ambos reglamentos tienen una alta coincidencia en contenido y nombre, sin embargo, existen dos derechos de función legislativa en el Reglamento de Diputados (Derecho de recibir cooperación y Derecho de relacionamiento ciudadano) que no se encuentran contemplados en el Reglamento de Senadores (Artículo 19º RCS y Artículo 23º RCD).

Derecho De Investidura

Los representantes de ambas Cámaras tendrán los siguientes derechos y beneficios de carácter administrativo: a) Remuneración; b) Licencias; c) Impedimento Temporal; d) Seguridad Social; e) Gastos Funerarios; f) Herederos; g) Aguinaldo; h) Oficinas y Personal de Apoyo; i) Servicios de Comunicación; j) Credencial y Emblema; k) Pasaporte Diplomático (Artículo 20º RCS y Artículo 24º RCD).

Una diferencia, a mencionar, es el derecho de impedimento temporal expresado en el Reglamento de Senadores, el cual no figura en el Reglamento de Diputados.

Deberes Generales

Los representantes en ejercicio tienen, además de los establecidos por la Constitución Política del Estado, los siguientes deberes generales: a) Cumplir y velar por el cumplimiento de la Constitución, las leyes y los Reglamentos internos; b) Respetar y hacer respetar los valores de equidad de género, igualdad de oportunidades entre asambleístas e interculturalidad; c) Participar en las actividades y trabajos de la Cámara y de sus respectivas Comisiones, Comités y Brigadas Departamentales; d) Concurrir puntualmente a las sesiones de la Cámara y Comisión a la que pertenezcan; e) Prestar y recibir información, así como coordinar actividades de interés nacional y regional con las instituciones que consideren necesario; f) Presentar, promover o propiciar Proyectos de Ley de interés nacional, regional o sectorial, y canalizar leyes, recogiendo las iniciativas ciudadanas que sean puestas en su conocimiento, para el respectivo tratamiento legislativo en las instancias correspondientes, conforme a procedimientos específicos; g) Informar regularmente sobre el desempeño de su mandato y actividades legislativas, a su circunscripción así como a la Cámara; h) Prestar, ante la Contraloría General del Estado, declaración jurada sobre su situación patrimonial (Artículo 21º RCS y Artículo 25º RCD).

Una ligera diferencia, que cabe mencionar, es que en el Reglamento de Diputados se menciona como deber la coordinación de titulares y suplentes, para un efectivo trabajo legislativo, deber que no figura en el Reglamento de Senadores.

Deberes Éticos

Las Senadoras y los Senadores observarán y cumplirán los principios, deberes y prohibiciones que contemple el Código de Ética del Senado. (Artículo 22º. RCS). En cambio, la Cámara de Diputados contará con un Reglamento de Ética, aprobado por dos tercios de sus miembros presentes (Artículo 30º RCD).

Existe una diferencia entre ambos artículos, ya que en el caso del RCS se hace referencia más al cumplimiento de lo establecido en el Código de Ética, mientras que en el RCD se hace referencia a la existencia de un

Reglamento y su respectiva forma de aprobación, dejando de lado el cumplimiento de deberes.

Incompatibilidades E Impedimentos

Tanto Senadores como Diputados tienen los siguientes impedimentos: a) no podrán desempeñar ninguna otra función pública, excepto la docencia universitaria, bajo pena de perder su mandato; b) No podrán adquirir ni tomar en arrendamiento, a su nombre o en el de terceros, bienes públicos, ni adjudicarse o hacerse cargo de contratos de obra, servicios o aprovisionamiento con el Estado, u obtener concesiones u otra clase de ventajas personales; c) Tampoco podrán, durante el período de su mandato, ser directores, funcionarios, empleados, apoderados, asesores ni gestores de entidades, sociedades o empresas, que negocien o contraten con el Estado (Artículo 23º RCS y Artículo 26º RCD).

Suplentes De Senadores Y Diputados

Tanto las Senadoras y Senadores suplentes como Diputados y Diputadas suplentes podrán reemplazar a sus titulares, al menos en una cuarta parte de las sesiones de cada mes. En caso de suspensión o pérdida del mandato del representante, el suplente asumirá la titularidad temporal o definitiva, según sea el caso (Artículo 24º y 25º RCS; Artículo 14º RCD).

Pérdida Del Mandato De Los Parlamentarios

Los representantes titulares y suplentes perderán su mandato cuando: a) Ejerzan cargos dependientes de los otros Órganos del Estado, desde el momento de su elección; b) Adquieran o tomen en arrendamiento, a su nombre o en el de terceras personas, bienes públicos, desde el momento de su elección; c) Se hagan cargo, directamente o por interpósita persona, de contratos de obra, aprovisionamiento o servicios con el Estado, desde el momento de su elección; d) Sean directores, funcionarios, empleados, apoderados, asesores o gestores de entidades, sociedades o empresas que negocien o contraten con el Estado, desde el momento de su elección; e) Se ejecutoríe en su contra sentencia en materia penal o pliego de cargo; f) Renuncien expresamente a su mandato en forma escrita; g) Les sea revocado el mandato, siguiendo los procedimientos señalados en la Constitución y Ley; h) Abandono injustificado de sus funciones por más de seis días de trabajo continuos y once discontinuos en el año (Artículo 26º RCS y Artículo 28º RCD).

Separación Temporal Del Ejercicio De Funciones Paralmentarias

El Pleno Camaral de Senadores, por dos tercios de votos de los presentes, podrá sancionar a cualquiera de sus miembros por graves faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones, incluida la separación temporal. Decidida la separación, ello conducirá también a la suspensión de la remuneración durante el tiempo dispuesto (Artículo 27º RCS).

En cambio, las Diputadas y Diputados podrán ser suspendidos temporalmente del ejercicio de sus funciones. Si a criterio de la Cámara o a sugerencia de la Comisión de Ética, ésta determinará que la falta no amerita la pérdida de mandato, la Cámara definirá el tiempo de la separación de acuerdo al Reglamento. El Reglamento de Diputados no introduce la exigencia de dos tercios de votos (Artículo 29º RCD).

Organización De Las Cámaras

La estructura de organización de ambas Cámaras, tanto de Senadores como de Diputados, tiene los mismo niveles de organización: 1. Pleno Camaral; 2. Directiva; 3. Comisiones; 4. Comités; 5. Bancadas Políticas; 6. Brigadas Departamentales.

Para el funcionamiento de los diferentes niveles de organización, contarán con el apoyo técnico y administrativo de los siguientes sistemas: 1. Sistema de Apoyo Técnico; 2. Sistema Administrativo (Artículo 28º RCS y Artículo 31º RCD).

Naturaleza Y Rol Del Pleno Camaral

Los Reglamentos de ambas Cámaras definen, de manera idéntica, que el Pleno Camaral constituye el nivel superior de decisión, conformado por la totalidad de los representantes en ejercicio o por el número de los representantes válidamente reunidos (quórum).

En el Pleno Camaral se ejercen las atribuciones establecidas por la Constitución Política del Estado, las leyes y este Reglamento para las Cámaras (Artículo 29º RCS y Artículo 32º RCD).

Composición Y Elección De Las Directivas

Para cada legislatura, las Cámaras elegirán, de entre sus miembros titulares, una Directiva conformada por un Presidente(a), dos Vicepresidentes(as) tres Secretarios(as), en el caso del Senado, y cuatro en Diputados.

Con el objeto de asegurar la participación y pluralidad política de las Cámaras, en el Senado, la Presidencia, primera Vicepresidencia, primera y tercera Secretarías, corresponderán al bloque de partidos de mayoría; la segunda vicepresidencia y la segunda secretaría, corresponderán al bloque de minoría. Mientras que, en la Cámara de Diputados, el Presidente, el Primer Vicepresidente, la Primera y Segunda Secretarías, corresponderán al bloque de mayoría; la Segunda Vicepresidencia, la Tercera y Cuarta Secretarías corresponderán, al bloque de minoría.

La elección de las Directivas se realizará mediante voto secreto y por mayoría absoluta de las Senadoras o Diputados presentes. Las Directivas, así constituidas, durarán en sus funciones un año (Artículo 30º RCS y Artículo 33º RCD).

Atribuciones De La Directiva

Las atribuciones de ambas directivas varían de acuerdo a la naturaleza distinta de las funciones de ambas Cámaras, presentando más atribuciones la directiva de la Cámara de Senadores.

Son atribuciones de la Directiva de la Cámara de Senadores: a) Dirigir y coordinar las actividades de la Cámara; b) Velar por el cumplimiento de las normas constitucionales y reglamentarias que regulan su funcionamiento; c) Representar a la Cámara en sus relaciones con las otras instancias del Órgano Legislativo, con los otros órganos del Estado y con todas las entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales; d) Programar el trabajo de la Cámara, fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones, y coordinar los trabajos de sus distintos órganos, en consulta con los responsables de las Bancadas políticas y Brigadas Departamentales; Convocar, preparar y dirigir el desarrollo de las sesiones del Pleno Camaral y elaborar la agenda semanal de la Cámara; e) Supervisar y coordinar el trabajo de las Comisiones; f) Presentar al Pleno, para su aprobación, el proyecto de presupuesto camaral y controlar su ejecución; g) Supervisar el manejo administrativo, financiero y de personal

de la Cámara; h) Presentar, al final de cada gestión, un informe sobre la ejecución presupuestaria y el desempeño de la Cámara; i) Dictar resoluciones de aplicación obligatoria en las Comisiones, Comités, Brigadas, Bancadas y Sistemas Técnico y Administrativo; j) Las que expresamente le encomiende el Pleno Camaral y otras que le permitan cumplir adecuadamente su rol directivo (Artículo 31º RCS).

En cambio, son atribuciones de la Directiva de la Cámara de Diputados: a) Dirigir la organización y las actividades de la Cámara; b) Programar el trabajo de la Cámara, fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones, y coordinar los trabajos de sus distintos órganos, en consulta con los Jefes de Bancadas y Brigadas; c) Presentar al Pleno, para su aprobación, el Proyecto de Presupuesto Camaral y supervisar su ejecución, mediante la o el Oficial Mayor; d) Presentar, ante el Pleno de la Cámara, al final de cada gestión, un informe sobre la ejecución presupuestaria; e) Supervisar el manejo administrativo, financiero y de personal de la Cámara (Artículo 34º RCD).

Impedimento A Los Miembros De Las Directivas

Queda establecido que los miembros de la Directiva de ambas Cámaras no podrán ser miembros titulares de ninguna Comisión o Comité. El impedimento señalado no anula el derecho de asistir a las sesiones de las Comisiones o Comités, con voz pero sin voto (Artículo 32º RCS y Artículo 35º RCD).

Atribuciones Del Presidente De La Directiva Camaral

Las atribuciones de ambas presidencias varían de acuerdo a la naturaleza distinta de las Cámaras, presentando más atribuciones la Presidencia de la Cámara de Senadores.

Son atribuciones del Presidente de la Cámara de Senadores: a) Asumir la representación oficial de la Cámara y hablar en nombre de ella; b) Ejercer la Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional, en ausencia o impedimento del Vicepresidente del Estado Plurinacional; c) Iniciar, dirigir, suspender y clausurar las sesiones plenarias; d) Velar por el cumplimiento del Orden del Día, por el decoro en el desarrollo de las sesiones y por la estricta observancia del presente Reglamento; e) Requerir del público asistente a las sesiones del Pleno, circunspección y respeto, y, en caso de alteración o perturbación grave, ordenar que se desaloje la

sala; f) Anunciar la materia en debate, fijar las proposiciones en las que se basará la votación, proclamar y firmar las leyes aprobadas y sancionadas, así como las Resoluciones y Declaraciones emitidas por la Cámara; g) Proponer el Orden del Día para la sesión del Pleno siguiente, dando prioridad a la discusión de las materias que quedasen pendientes; h) Remitir, a informe de Comisiones, los asuntos que sean de su competencia y que deban ser informados por las mismas; i) Requerir que las Comisiones expidan, oportunamente, sus informes, en caso de demora o de urgencia; j) Conminar al Órgano Ejecutivo, otorgando un plazo de 48 horas, de oficio y por escrito, toda vez que una Petición de Informe Escrito no sea respondida dentro de los quince días hábiles reglamentarios; k) Disponer la oportuna publicación de los documentos legislativos; l) Suscribir la correspondencia, con al menos una Senadora Secretaria o Senador Secretario, dirigida a los Presidentes de los otros Órganos del Estado, al Vicepresidente o Vicepresidenta del Estado Plurinacional; al Presidente o Presidenta de la Cámara de Diputados y a otras autoridades nacionales y departamentales; m) Otorgar licencia a una Vicepresidenta o Vicepresidente y dos Secretarias o Secretarios para una misma sesión. En ningún caso las licencias podrán exceder estos números; n) Disponer la impresión de todos los proyectos informados por las Comisiones, para su tratamiento por el Pleno; o) Convocar y presidir las reuniones de coordinación con los Jefes de Bancadas Políticas; p) Conceder licencia a un máximo de cinco Senadores por sesión. Las solicitudes que excedan el número indicado y las que se presenten en el curso de la sesión, deberán ser votadas por el Pleno; q) Supervisar el funcionamiento de los sistemas administrativos de la Cámara; r) Lucir la joya distintiva de la Presidencia de la Cámara en ocasiones solemnes, de acuerdo a Reglamento; s) Dirigir la elaboración del Proyecto de Presupuesto Anual de la Cámara, someterlo a consideración de la Directiva y posterior presentación al Pleno (Artículo 34º RCS).

Las atribuciones de la Presidencia de Diputados, son: a) Asumir la representación oficial de la Cámara y hablar en nombre de ella; b) Iniciar, dirigir, suspender y clausurar las sesiones plenarias; c) Velar por el cumplimiento del Orden del Día, por el decoro en el desarrollo de las sesiones y por la estricta observancia del presente Reglamento; d) Requerir, del público asistente a las sesiones plenarias, circunspección y respeto, y, en caso de alteración o perturbación grave, ordenar que se desaloje la tribuna; e) Anunciar la materia en debate, fijar las proposiciones en las que se basará la votación, proclamar y firmar las resoluciones de la Cámara; f) Señalar el Orden del Día para la sesión plenaria siguiente, dando prioridad a la discusión de las materias que quedasen pendientes;

g) Remitir, a las Comisiones, los asuntos que sean de su competencia y que deban ser informados por las mismas; h) Requerir que las Comisiones expidan sus informes, en caso de demora o de urgencia; i) Dirigir de oficio, al Órgano Ejecutivo y a otras instituciones, nota de reclamo, toda vez que una Petición de Informe Escrito no sea respondida dentro de los quince días reglamentarios; j) Disponer la oportuna publicación de los documentos legislativos; k) Suscribir la correspondencia dirigida a las Presidentas o Presidentes de los otros Órganos del Estado, juntamente con, al menos, una Secretaria o Secretario; l) La Presidenta o Presidente no podrá otorgar licencia a más de una Vicepresidenta(e) o dos Secretarias(os) en la misma sesión; m) Disponer la impresión de todos los proyectos informados por las Comisiones, para su tratamiento por la Asamblea; n) Presidir las reuniones de coordinación con los Jefes de Bancada (Artículo 36º RCD).

Atribuciones De La Primera Vicepresidencia

Existe una gran similitud en las atribuciones de ambas Cámaras, en lo que a la Vicepresidencia corresponde, sin embargo, son mayores las atribuciones expresadas en el Reglamento de la Cámara de Senadores.

En Senadores, son atribuciones de la Primera Vicepresidencia: a) Reemplazar a la Presidenta o Presidente de la Cámara, en caso de ausencia o impedimento temporal; b) Realizar el seguimiento de las relaciones de la Cámara con la Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional, Cámara de Diputados y con los otros Órganos del Estado; c) Coordinar las relaciones de la Cámara con organismos interparlamentarios, entidades y agencias internacionales en asuntos legislativos; d) Apoyar a la Presidencia en las tareas de coordinación de las relaciones de la Directiva con las Bancadas políticas; e) Coordinar las relaciones entre la Directiva y las Brigadas Departamentales; f) Apoyar a la Presidencia, en la coordinación de las relaciones de la Cámara con la sociedad civil, a través de mecanismos de participación y deliberación ciudadana; g) Tuición sobre los medios de comunicación (Artículo 35º RCS).

En cambio, en Diputados, son atribuciones de la Primera Vicepresidencia: a) Reemplazar a la Presidenta o Presidente de la Cámara, en caso de ausencia o impedimento; b) Realizar el seguimiento de las relaciones de la Cámara con la Presidencia de la Asamblea, con la Cámara de Senadores y con los otros Órganos del Estado (Artículo 37º RCD).

Atribuciones De La Segunda Vicepresidencia

Existen ciertas similitudes, en cuanto al trabajo de coordinación, entre el segundo vicepresidente y otras comisiones y organismos interparlamentarios, sin embargo, también hay diferencias. Si bien, en el RCS el Vicepresidente puede reemplazar al Presidente o primer Vicepresidente, esta figura no existe en el RCD.

Son atribuciones de la Segunda Vicepresidencia de Senadores: a) Reemplazar a la Presidenta o Presidente y a la Primera Vicepresidenta o Primer Vicepresidente, cuando ambos se hallen ausentes por cualquier impedimento; b) Apoyar al primer Vicepresidente en la promoción de las relaciones de la Cámara con organismos interparlamentarios y realizar su seguimiento, en coordinación con la Comisión de Política Internacional; c) Promover acciones de modernización legislativa e institucional; d) Apoyar a la Primera Vicepresidencia en tareas relacionadas de la Cámara con la Sociedad Civil (Artículo 36º RCS).

Son atribuciones de la Segunda Vicepresidencia de Diputados, además de las que corresponden a la Presidenta(e) o a la Primera Vicepresidenta o Primer Vicepresidente, cuando ambos se hallaren ausentes por cualquier impedimento: a) Convocar y coordinar en consulta con la Presidenta o Presidente, reuniones de Brigadas Departamentales; b) Coordinar con la Presidencia y la Primera Vicepresidencia, la atención de los temas inherentes al trabajo de la Cámara; c) Promover y efectuar el seguimiento de las relaciones de la Cámara con organismos interparlamentarios, en coordinación con la Comisión de Política Internacional; d) Coordinar las relaciones, de la Cámara con organismos y agencias internacionales, en asuntos parlamentarios (Artículo 38º RCD).

Atribuciones De Las Secretarías

Las atribuciones de las Secretarías son idénticas, en cuanto a nombre, y muy similares en contenido. En el RCS, las atribuciones 1ª; 2ª y 3ª están plenamente diferenciadas, en cambio, según el RCD, la 2ª y 3ª Secretaría comparten atribuciones. Esto marca la diferencia en las atribuciones de las distintas Secretarías de las Cámaras.

En forma enunciativa y no limitativa, la Primera Secretaría del Senado tendrá las siguientes atribuciones: a) Proponer, al Presidente o Presidenta, el Orden del Día; b) Definir el orden de la correspondencia a ser tratada

en el Pleno e informar, al iniciar las sesiones, sobre las comunicaciones recibidas, para que se les imprima el trámite correspondiente; c) Suscribir las comunicaciones a los Órganos Ejecutivo, Judicial y Electoral y sus dependencias; d) Coadyuvar en la comprobación del quórum reglamentario en cada sesión del Pleno Camaral; e) Leer, durante el debate los proyectos, proposiciones y documentos solicitados por la Presidenta o Presidente de la Cámara o por cualquier Senadora o Senador; f) Llevar el registro de las votaciones nominales, computar las que se expresan por signo y escrutar las que se efectúen mediante sufragio, dando parte a la Presidenta o Presidente para que proclame el resultado que corresponda; g) Refrendar las leyes aprobadas y sancionadas por la Cámara, así como las resoluciones, decretos y órdenes expedidos por la Cámara y su Presidencia; h) Velar por el cumplimiento oportuno de todos los procedimientos legislativos; i) Llevar el registro de asistencia, licencias y suplencias concedidas a las Senadoras y Senadores e instruir, a la Oficialía Mayor, el procesamiento de las remuneraciones; j) Convocar a las Senadoras y Senadores suplentes, cuando corresponda; k) Coordinar el trabajo parlamentario entre el Pleno y las Comisiones.

La Segunda Secretaría del Senado tiene las siguientes atribuciones: a) Efectuar el seguimiento de las Peticiones de Informe dirigidas a los Órganos Ejecutivo, Judicial y Electoral, velando el cumplimiento de los plazos respectivos; b) Supervisar el trabajo de redacción de las actas de las sesiones camarales; c) Dirigir las publicaciones oficiales de la Cámara; d) Refrendar las leyes aprobadas y sancionadas, así como las resoluciones y declaraciones aprobadas por la Cámara.

La Tercera Secretaría del Senado tiene las siguientes atribuciones: a) Vigilar y evaluar el funcionamiento de los sistemas de apoyo técnico y administrativo de la Cámara y presentar, periódicamente, informes a la Directiva; b) Apoyar a la Presidencia en la elaboración del Proyecto de Presupuesto Anual de la Cámara; c) Controlar la ejecución del presupuesto camaral; d) Vigilar, evaluar y coordinar las relaciones de la Cámara con los medios de comunicación social, la Unidad de Ceremonial Legislativo y la de seguridad de la Cámara (Artículo 37º RCS).

En cambio, son atribuciones de la Primera Secretaría de la Cámara de Diputados: a) Proponer a la Presidenta o Presidente el Orden del Día; b) Asistir a la Presidenta o Presidente durante las sesiones plenarias; c) Elaborar el orden de la correspondencia a ser tratada en el Pleno e informar, al comienzo de las sesiones, sobre las comunicaciones recibidas para

que se les imprima el trámite correspondiente; d) Suscribir las comunicaciones a los Órganos Ejecutivo, Judicial y Electoral y sus dependencias; e) Leer los proyectos, proposiciones y documentos solicitados por cualquier Diputada o Diputado durante el debate; f) Registrar las votaciones nominales, computar las que se expresan por signo y dar parte al Presidente, para que éste proclame el resultado que corresponda; g) Refrendar Leyes, Resoluciones, Decretos y órdenes, expedidos por la Cámara y su Presidencia; h) Velar por el cumplimiento oportuno de todos los procedimientos legislativos; i) Llevar registro de las solicitudes de licencia presentadas por las Diputadas y Diputados.

Son atribuciones de la Segunda, Tercera y Cuarta Secretarías de la Cámara de Diputados: a) Coordinar el trabajo parlamentario entre el Pleno y las comisiones legislativas. La Presidenta o el Presidente, en consulta con las Vicepresidentas o Vicepresidentes, asignará al inicio de cada legislatura las cuatro Comisiones que corresponda coordinar a cada uno de los Secretarios; b) Asumir, en orden sucesivo, las atribuciones señaladas para la Primera Secretaria o Primer Secretario, en ausencia de ésta o éste (Artículo 39º RCD).

Jerarquía De Las Secretarías

Las Senadoras Secretarias o Senadores Secretarios son iguales en jerarquía y, por lo tanto, deben asistir al Presidente(a) en las sesiones del Pleno. En caso de ausencia o impedimento, asumen las atribuciones señaladas, para cada uno de ellos o ellas, en orden sucesivo (Artículo 38º RCS).

Algo similar ocurre con las Diputadas y Diputados Secretarias(os), los cuales, según el Reglamento, son iguales en jerarquía y, por lo menos, dos de ellas(os) asistirán a la Presidenta o Presidente en las Sesiones Plenarias (Artículo 40º RCD).

Naturaleza Y Rol De Las Comisiones Y Comités

Las Comisiones y Comités son órganos permanentes de trabajo, asesoramiento, fiscalización y consulta de la Cámara, que cumplen funciones específicas, señaladas por la Constitución Política del Estado, la Ley y el presente Reglamento (Artículo 40º RCS).

El Reglamento de la Cámara de Diputados define y diferencia a los Comités de las Comisiones, a las cuales señala como órganos permanentes de

trabajo, coordinación y consulta de la Cámara, que cumplen funciones específicas, señaladas por la Constitución Política del Estado, la Ley y el Reglamento. Los Comités son instancias operativas y de investigación y están conformados por miembros de la respectiva Comisión. Cumplen también la función de nexo entre la ciudadanía y las instituciones del Estado (Artículo 41º RCD y Artículo 53º RCD).

Comisiones Y Comités Permanentes

Existe diferencia entre el número de Comisiones y Comités en cada una de las Cámaras. Mientras el Reglamento de la Cámara de Senadores dispone de diez Comisiones y veinte comités, en Diputados se disponen de 12 Comisiones y 37 Comités, lo cual marca una gran diferencia entre ambas. Sin embargo, las áreas en las que trabajan dichas comisiones no varían, salvo la Comisión de Defensa Social, Educación y Salud del RCS que se desglosa en dos comisiones distintas en el RCD, por un lado Seguridad Social y por otro Salud y Educación.

La Cámara de Senadores cuenta con diez Comisiones y veinte Comités permanentes, cuyas denominaciones y áreas de trabajo son las siguientes, de manera enunciativa y no limitativa:

1. Comisión de Constitución, Derechos Humanos, Legislación y Sistema Electoral. a) Comité de Constitución, Control Constitucional y Legislación. b) Comité de Sistema Electoral, Derechos Humanos y Equidad Social (género, generacional, personas con discapacidad, tercera edad y personas privadas de libertad).
2. Comisión de Justicia Plural, Ministerio Público y Defensa del Estado. a) Comité de Justicia Plural y Consejo de la Magistratura. b) Comité de Ministerio Público y Defensa Legal del Estado.
3. Comisión de Fuerzas Armadas, Policía Nacional y Seguridad del Estado. a) Comité de Fuerzas Armadas y Policía Nacional. b) Comité de Seguridad del Estado y Lucha Contra el Narcotráfico.
4. Comisión de Organización Territorial del Estado y Autonomías. a) Comité de Autonomías Municipales, Indígena Originario Campesinas y Regionales. b) Comité de Autonomías Departamentales.
5. Comisión de Planificación, Política Económica y Finanzas. a) Comité de Planificación, Presupuesto, Inversión Pública y Contraloría General del Estado. b) Comité de Políticas Financiera, Monetaria, Tributaria y Seguros.

6. Comisión de Economía Plural, Producción, Industria e Industrialización. a) Comité de Energía, Hidrocarburos, Minería y Metalurgia. b) Comité de Economía Plural, Desarrollo Productivo, Obras Públicas e Infraestructura.
7. Comisión de Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos e Interculturalidad. a) Comité de Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos. b) Comité de Culturas, Interculturalidad y Patrimonio Cultural.
8. Comisión de Política Social, Educación y Salud. a) Comité de Educación, Salud, Ciencia, Tecnología y Deportes. b) Comité de Vivienda, Régimen Laboral, Seguridad Industrial y Seguridad Social.
9. Comisión de Política Internacional. a) Comité de Asuntos Exteriores, Interparlamentarios y Organismos Internacionales. b) Comité de Relaciones Económicas Internacionales.
10. Comisión de Tierra y Territorio, Recursos Naturales y Medio Ambiente. a) Comité de Tierra y Territorio, Recursos Naturales (Recursos Hídricos y Forestales) y Hoja de Coca. b) Comité de Medio Ambiente, Biodiversidad, Amazonía, Áreas Protegidas y Cambio Climático.

Todas las Comisiones están integradas por tres miembros. Cada Comisión tendrá una Presidencia y dos Secretarías. Cada Secretario dirigirá un Comité. Las o los Secretarios reemplazan a la o el Presidente en su ausencia, según el orden de prelación establecido en este Reglamento. Los Informes de Comisión deberán estar suscritos sólo por los miembros titulares de la Comisión. Ningún integrante de la Directiva de la Cámara podrá ser miembro de las Comisiones ni de los Comités. Todos(as) los(as) Senadores(as) podrán adscribirse a cualquier Comisión y cualquier Comité, con derecho a voz y sin derecho a voto. Las áreas de trabajo de los Comités están definidas por la estructura de la Constitución Política del Estado, según afinidad temática (Artículo 42º RCS).

En la Cámara de Diputados habrá 12 Comisiones y 37 Comités, de conformidad a la siguiente denominación y detalle:

DENOMINACIÓN	MIEMBROS
1.- CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN Y SISTEMA ELECTORAL	**10**
1. Comité de Desarrollo Constitucional y Legislación	3
2. Comité de Democracia y Sistema Electoral	3
3. Comité de Control Constitucional y Armonización Legislativa	3

2. JUSTICIA PLURAL, MINISTERIO PÚBLICO Y DEFENSA LEGAL DEL ESTADO	**10**
1. Comité de Jurisdicción Ordinaria y Consejo de la Magistratura	3
2. Comité de Jurisdicción Indígena Originaria Campesina	3
3. Comité de Ministerio Público y Defensa Legal del Estado	3
3.- PLANIFICACIÓN, POLÍTICA ECONÓMICA Y FINANZAS	**13**
1. Comité de Planificación e Inversión Pública	3
2. Comité de Presupuesto, Política Tributaria y Contraloría	3
3. Comité de Política Financiera, Monetaria y de Seguros	3
4. Comité de Ciencia y Tecnología	3
4.- ECONOMÍA PLURAL, PRODUCCIÓN E INDUSTRIA	**16**
1. Comité de Minería y Metalurgia	3
2. Comité de Energía e Hidrocarburos	3
3. Comité de Industria, Comercio, Transportes y Turismo	3
4. Comité de Agricultura y Ganadería	3
5. Comité de Economía Comunitaria y Social Cooperativa	3
5.- ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO Y AUTONOMÍAS	**10**
1. Comité de Autonomías Departamentales	3
2. Comité de Autonomías Municipales y Regionales	3
3. Comité de Autonomías Indígena Originario Campesinas	3
6.- NACIONES Y PUEBLOS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINOS, CULTURAS E INTERCULTURALIDAD	**10**
1. Comité de Culturas, Interculturalidad y Patrimonio Cultural	3
2. Comité de Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos	3
3. Comité de la Hoja de Coca	3
7.- EDUCACIÓN Y SALUD	**7**
1. Comité de Educación	3
2. Comité de Salud, Deportes y Recreación	3
8.- DERECHOS HUMANOS	**7**
1. Comité de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades	3
2. Comité de Derechos de Género	3
9.- POLÍTICA SOCIAL	**10**
1. Comité de Trabajo y Régimen Laboral	3
2. Comité de Seguridad Social y de Protección Social	3
4. Comité de Hábitat, Vivienda y Servicios Básicos	3
10.- GOBIERNO, DEFENSA Y FUERZAS ARMADAS	**13**
1. Comité de Gobierno y Policía Boliviana	3
2. Comité de Defensa, FF.AA, Fronteras y Defensa Civil	3
3. Comité de Lucha Contra el Narcotráfico	3
4. Comité de Seguridad Ciudadana	3

11.- POLÍTICA INTERNACIONAL Y PROTECCIÓN AL MIGRANTE	**7**
1. Comité de Política Internacional, Protección al Migrante y Organismos Internacionales.	3
2. Comité de Relaciones Económicas Internacionales	3
12.- REGIÓN AMAZÓNICA, TIERRA, TERRITORIO, AGUA, RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE	**10**
1. Comité de Región Amazónica, Tierra y Territorio	3
2. Comité de Recursos Naturales, Hídricos y Agua	3
3. Comité de Medio Ambiente, Cambio Climático, Áreas Protegidas, y Recursos Forestales	3

(Artículo 45º RCD).

Participación Política En Las Comisiones Y Comités

Existen importantes diferencias entre ambos reglamentos respecto de la forma de participación política en las Comisiones y Comités.

En el caso de Senadores, los miembros de las Comisiones son elegidos por el Pleno Camaral, tomando en cuenta los bloques de mayoría y minoría, mientras que, en el Reglamento de Diputados, son las bancadas las que elaboran las listas de miembros para las distintas Comisiones. Los miembros de las Comisiones y Comités son designados por el Pleno Camaral de la Cámara de Senadores, teniendo en cuenta -dice el Reglamento- a las diferentes Bancadas políticas, según se constituyan los Bloques de mayoría y minoría. La distribución, de Comisiones y Comités, se realiza en función del peso relativo de los bloques de mayoría y minoría, considerando que, en la Directiva, cuatro Senadoras o Senadores corresponden al bloque de mayoría y dos Senadoras o Senadores al de minoría.

Llama poderosamente la atención, el hecho de que la Comisión de Fuerzas Armadas, Policía Nacional y Seguridad del Estado estará conformada, íntegramente, por miembros representantes del bloque de la mayoría, sin participación de la oposición política (Artículo 43º RCS).

En Diputados, cada Bancada o Bloque político comunicará al Presidente de la Cámara, la nómina de sus representantes a las Comisiones en las que tenga interés de participar. Sobre esta base, el Pleno Camaral procederá a la designación de las Comisiones, cuidando asegurar la participación proporcional de las diversas representaciones políticas (Artículo 42º RCD).

Tiempo De Funciones En Las Comisiones Y Comités

Ambos Reglamentos mencionan el mismo tiempo de duración de funciones, pero se establecen más puntos en el RCD, como la designación obligatoria de diputados y diputadas a una determinada comisión.

La designación, de los miembros titulares de las Comisiones y Comités, tendrá vigencia por una legislatura anual. Podrán ser reelegidos, en la misma Comisión o Comité, sólo por un período anual más (Artículo 44º RCS y Artículo 42º RCD).

Presidencia De Comisión o Comité

En el Senado, el Pleno elegirá, por mayoría absoluta de los presentes, a las Presidentas o Presidentes de las Comisiones y Comités, quienes tendrán la responsabilidad de dirigir y coordinar las actividades y trabajos de la Comisión y Comité respectivo (Artículo 45º RCS).

En Diputados, las Comisiones tendrán una Directiva, compuesta de una Presidenta o Presidente y un número de Secretarías igual al de los Comités constituidos en su ámbito. En ausencia de la Presidenta o Presidente de Comisión, asumirá la Secretaria o el Secretario de Comité, en el orden establecido por el Reglamento. Nueve de las Presidencias de Comisión serán asignadas al Bloque de mayoría y tres al de minoría. Las Secretarías se asignarán de manera proporcional a la representación de cada Bloque (Artículo 44º RCD).

Suplencia De Titulares

En cuanto a la suplencia de titulares, sólo existe un artículo específico en el Reglamento de Senadores y no así en el Reglamento de Diputados.

Cuando una Senadora o Senador suplente asuma el ejercicio parlamentario, por ausencia o impedimento del titular, se incorporará a la Comisión a la cual pertenezca el titular, como miembro de la Comisión, con derecho a voz y voto. Cuando la Presidenta o Presidente de la Cámara goce de licencia, su suplente se adscribirá a la Comisión que creyere conveniente, en la que deberá constar su asistencia para efectos de remuneración (Artículo 46º RCS).

Funciones De Las Comisiones Parlamentarias

Son muy similares en algunos aspectos de su contenido, sin embargo, varían en algunos incisos que hacen referencia a funciones específicas de cada Cámara.

Las Comisiones de la Cámara de Senadores, actuando en representación de la Cámara, ejercen, en su área, tareas de procesamiento, análisis, consultas, dictamen, información, fiscalización e investigación.

A título enunciativo y no limitativo, las Comisiones del Senado tendrán las siguientes funciones: a) Informar al Pleno sobre los Proyectos de Ley, sometidos a su consideración, dando prioridad a los enviados por la Cámara de Diputados y los Órganos Ejecutivo, Judicial y Electoral; b) Desarrollar iniciativas legislativas en sus áreas específicas de trabajo; c) Recibir informes orales de las autoridades y funcionarios del Órgano Ejecutivo, así como de las entidades descentralizadas y empresas públicas; d) Tramitar solicitudes y acciones de información y fiscalización parlamentaria (Peticiones de Informe Escrito y Oral; procedimientos de investigación y fiscalización a las instituciones y empresas del Estado); e) Considerar, aprobar y hacer seguimiento de las Minutas de Comunicación; f) Realizar gestiones ante los Órganos Ejecutivo, Judicial y Electoral; g) Dictaminar la procedencia de resoluciones y declaraciones de la Cámara; h) Rendir los homenajes que correspondan e informar al Pleno sobre aquellos que sean de su competencia; i) Promover acciones de análisis, discusión e investigación, sobre los asuntos de su área de competencia; j) Canalizar iniciativas y demandas de la ciudadanía, estableciendo mecanismos para promover, incentivar, recoger y procesar iniciativas legislativas ciudadanas, en las áreas de su especialidad; k) Asumir las demás funciones que les permitan desempeñar eficazmente sus competencias (Artículo 47º RCS).

Las Comisiones de la Cámara de Diputados se ocuparán, en general, de los asuntos inherentes a su respectiva denominación y tendrán, en su área, además, las siguientes funciones: a) Promover acciones legislativas y fiscalizar las políticas relacionadas con el sector o área de su competencia; b) Informar a la Asamblea sobre los Proyectos de Ley, dando prioridad a los enviados por el Órgano Ejecutivo, Senado Nacional, Judicial o Electoral; c) Considerar, aprobar y hacer seguimiento de las Minutas de Comunicación; d) Conocer e informar al Pleno, acerca de los Proyectos de Resoluciones y Declaraciones Camarales; e) Rendir los homenajes que correspondan e informar a la Asamblea sobre aquéllos que sean de competencia exclusiva

de ella; f) Procesar, hasta su conclusión, las Peticiones de Informe Escrito, presentadas por las Diputadas y Diputados; g) Recibir información oral y escrita de las autoridades y funcionarios del Órgano Ejecutivo, Judicial y Electoral, en ámbitos que no sean jurisdiccionales, así como de las entidades descentralizadas, empresas públicas, Máximas Autoridades Ejecutivas de los Gobiernos Autónomos de las Entidades Territoriales y a los Rectores de las Universidades; h) Propiciar eventos destinados al análisis de los asuntos referidos a su área (Artículo 43º RCD).

Comisiones Integradas

El Reglamento de la Cámara de Diputados dispone la existencia de Comisiones integradas, conformadas por varias Comisiones. El Reglamento de la Cámara de Senadores no toma previsiones en este sentido.

A sugerencia de la Presidenta o del Presidente de la Cámara, dos o más Comisiones podrán reunirse para tratar temas que, por su importancia o urgencia, necesiten del concurso de más de una Comisión (Artículo 46º RCD).

Comisiones Especiales

En ambas Cámaras se prevé la existencia de Comisiones Especiales. En el caso de la Cámara de Diputados, dichas Comisiones podrían requerir la participación del Ministerio Público en sus tareas de investigación, lo cual no está contemplado en el Reglamento de la Cámara Senadores.

La Cámara, por voto de dos tercios de los presentes, podrá crear Comisiones Especiales para el tratamiento de asuntos cuyo carácter requiera tramitación extraordinaria (Artículo 48º RCS).

Las Comisiones Especiales podrán requerir la participación del Ministerio Público, en las tareas de investigación que realicen (Artículo 48º RCD).

Comisiones Mixtas

Ambos reglamentos prevén el funcionamiento de Comisiones mixtas.

Se constituyen en forma conjunta con las Comisiones homólogas o afines de la Cámara de Diputados. Son convocadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional, para el conocimiento y tramitación de asuntos de su competencia (Artículo 49º RCS).

Las Comisiones de la Cámara de Diputados funcionarán con carácter de Comisiones Mixtas de la Asamblea, con sus homólogas del Senado, cuando corresponda (Artículo 49º RCD).

Presupuesto, Personal E Infraestructura

El presupuesto de la Cámara de Senadores señala que se asignará una partida específica para el funcionamiento de las Comisiones y Comités. Cada Comisión y Comité dispondrá de una oficina, equipamiento y el personal administrativo necesario (Artículo 50º RCS).

En cambio, el Reglamento de Diputados no toma en cuenta a los Comités. El Presupuesto de la Cámara asignará una partida específica para el funcionamiento de las Comisiones. Cada una dispondrá de oficinas especiales y del personal de apoyo necesario (Artículo 51º RCD).

Secretarías Técnicas

En ambos casos se crea, y funciona en las comisiones Legislativas, el servicio de profesionales denominado Secretarios Técnicos. En ambos Reglamentos las atribuciones de estos funcionarios son idénticas.

La coordinación interna de las Comisiones se halla a cargo de una o un Secretario Técnico, como funcionaria o funcionario de apoyo permanente a la Comisión. Las Secretarias Técnicas o Secretarios técnicos son profesionales, gozan de estabilidad funcionaria, su designación y funciones se rigen por el sistema de dotación de personal, establecido por el Reglamento Específico de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Las Secretarias Técnicas o Secretarios Técnicos tienen las siguientes atribuciones: a) Llevar las actas de las sesiones de Comisión; b) Ordenar y responder la correspondencia de la Comisión; c) Redactar documentos de la Comisión; d) Asistir a los miembros de la Comisión en la redacción de los informes para el Pleno de la Cámara; e) Coordinar la elaboración de los informes solicitados por la Comisión, a las instancias de asesoramiento; f) Efectuar el seguimiento de los informes emitidos por la Comisión, así como de otros asuntos de su competencia; g) Organizar reuniones, talleres, seminarios y otros eventos de la Comisión; h) Tener bajo su responsabilidad el ordenamiento, clasificación y archivo de la documentación de la Comisión; i) Organizar y supervisar el trabajo de los funcionarios técnicos y administrativos asignados a la Comisión.

La Secretaria Técnica o Secretario Técnico responde, por sus funciones, ante la o el Presidente de la Comisión, quien supervisará sus labores (Artículo 51º RCS y Artículo 52º RCD).

Mecanismos De Participación Y Deliberación Ciudadana

Cuantas veces sea necesario, las Comisiones y Brigadas Departamentales, según reglamento específico, deberán realizar audiencias públicas y viabilizar otros mecanismos de participación ciudadana, destinados a recibir planteamientos de los ciudadanos e instituciones en torno a asuntos legislativos, de fiscalización, de gestión y de socialización de estas acciones (Artículo 52º RCS y Artículo 50º RCD).

Comisión De Asamblea

Ambos reglamentos disponen el funcionamiento de la Comisión de Asamblea. El número de miembros que componen la Comisión es de 9 Senadores y 18 diputados.

Conforme a lo dispuesto en la Constitución, durante los recesos parlamentarios anuales, funcionará la Comisión de Asamblea, compuesta por nueve Senadoras y Senadores, con sus respectivos suplentes, elegidos por el Pleno, de entre sus miembros en ejercicio. Serán elegidos por simple mayoría, reflejando la composición territorial y política de la Cámara.

Es atribución de la Comisión de Asamblea, atender los temas de trascendencia y urgencia, que se presenten en los recesos, referidos a la labor de la Cámara. Esta Comisión informará al Pleno Camaral en las primeras sesiones ordinarias del Senado (Artículo 53º, 54º RCS y Artículo 47º RCD).

Constitución De Bancadas Y Bloques Políticos

Tanto Senadores como Diputados, según el Reglamento, podrán organizarse en bancadas políticas.

Las Senadoras y los Senadores que hubiesen ingresado a la Cámara, bajo la misma fórmula electoral, se organizarán en una Bancada política. La división de las Bancadas constituidas no dará lugar al reconocimiento de otras nuevas, hasta la conclusión del período constitucional (Artículo 55º RCS y Artículo 62º RCD).

Infraestructura Y Personal

Las Bancadas políticas (de la Cámara de Senadores) reconocidas, contarán con oficina y el personal de apoyo que se les asigne a través del presupuesto de la Cámara de Senadores, de acuerdo al número de sus miembros. Este personal será contratado en base a las listas enviadas por las mismas (Artículo 56º RCS).

Las Bancadas de la Cámara de Diputados que tengan un número mayor a tres miembros, contarán con oficinas y el personal de apoyo que se les asigne en el Presupuesto de la Cámara. Este personal será de libre contratación (Artículo 63º RCD).

Bloques Políticos Para Constituir Directivas, Comisiones Y Comités

Ambos Reglamentos prevén la conformación de Bloques políticos, para la constituir las Directivas, Comisiones y Comités.

Las Bancadas políticas, entre sí y con otras Senadoras y Senadores, podrán constituir Bloques para la conformación de la Directiva de la Cámara, Comisiones y Comités. El bloque de la mayoría agrupará, al menos, a la mitad más uno de los miembros de la Cámara (Artículo 57º RCS y Artículo 64º RCD).

Coordinación Política Con Los Jefes De Bancada

A convocatoria de la Presidenta o Presidente de la Cámara, se realizará la coordinación política con las Jefas o Jefes de Bancada, mínimamente, con una periodicidad mensual (Artículo 59º RCS y Artículo 66º RCD).

Constitución De Brigadas Departamentales

Ambos Reglamentos prevén la conformación de Brigadas Departamentales, integradas por Senadores y Diputados. Existe similitud entre ambas disposiciones, salvo en cuanto a la cantidad de Secretarías dentro de las Brigadas. Además de ello, el RCS aclara que tanto senadores y diputados titulares como senadores y diputados suplentes, de un departamento, son parte de la misma brigada.

Las Senadoras y los Senadores, electos por un mismo departamento, forman parte de la Brigada Departamental. Ésta se constituye como

instancia de acción parlamentaria conjunta entre Senadoras, Senadores, Diputadas y Diputados, titulares y suplentes, en beneficio del departamento al que representan.

Las Brigadas Departamentales serán dirigidas por una o un Presidente, una o un Vicepresidente y dos Secretarias o Secretarios, designados con participación proporcional de las diferentes fuerzas políticas. La Directiva deberá conformarse dentro de los cinco días hábiles de iniciada la legislatura y durará, en sus funciones, un año, pudiendo sus miembros ser reelectos sólo por un periodo anual (Artículo 60º RCS y Artículo 58º RCD).

Atribuciones Y Obligaciones De La Presidencia De La Brigada Departamental.

Los Reglamentos Camarales señalan las funciones que deben cumplir tanto la Presidencia de la Brigada Departamental como el Comité Coordinador de las Brigadas Departamentales, éstas son: a) Coordinar las actividades parlamentarias de orden departamental, promoviendo y desarrollando los regímenes autonómicos del Estado; b) Hacer seguimiento de las reuniones que deben efectuar periódicamente, las Brigadas Departamentales; c) Propiciar eventos (seminarios, talleres, foros) en los Departamentos, para obtener una mejor información de los asuntos regionales; d) Coordinar las acciones que las Brigadas puedan interponer ante los otros Órganos del Estado; e) Hacer seguimiento de los asuntos de interés regional que se encuentren en trámite en las Comisiones; f) Coordinar con los órganos legislativos subnacionales correspondientes (Artículo 61º RCD y Artículo 62º RCS).

Clasificación De Las Sesiones

Ambos Reglamentos establecen las características y tipos de Sesiones que permiten el funcionamiento de las Cámaras.

Las Sesiones Camarales Plenarias, de Comisión y de Brigadas Departamentales se clasifican en: a) Ordinarias; b) Extraordinarias; c) Reservadas; d) Permanentes (Artículo 67º RCD y Artículo 67º RCS).

Naturaleza De Las Sesiones

Las sesiones ordinarias -de cualquier Cámara- son aquéllas que se efectúan de manera continua, durante el período ordinario de sesiones de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

La Cámara de Senadores debe funcionar al mismo tiempo y en el mismo lugar que la Cámara de Diputados. No podrá comenzar o terminar sus actividades en un día distinto que la Cámara de Diputados (Artículo 68º RCS y Artículo 68º RCD).

Calendario De Sesiones Ordinarias Y Recesos

Las sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa Plurinacional y, en consecuencia, las de la Cámara de Senadores y Diputados, se inauguran el 6 de agosto de cada año, en la Capital de Bolivia.

Las sesiones ordinarias de la Cámara serán permanentes, realizándose de lunes a viernes y durante todas las semanas del mes. Existirán, por año, dos recesos, cada uno de quince días calendario, debiendo coordinarse, con la Cámara de Diputados, la fecha de inicio de los mismos.

Conforme dispone el Artículo 153, inciso IV de la Constitución, la Asamblea Legislativa Plurinacional y las Cámaras podrán sesionar en un lugar distinto al habitual, dentro del territorio del Estado, por decisión del Plenario y a convocatoria de su Presidenta o Presidente (Artículo 69º RCS y Artículo 69º RCD).

Frecuencia De Las Comisiones

Las sesiones del Pleno Camaral y de las Comisiones se llevarán a cabo los días hábiles de la semana, a convocatoria de sus respectivos Presidentes.

Las sesiones del Pleno tendrán una duración no menor a las cuatro horas continuas o discontinuas. Cuando fuese necesario, se podrán habilitar los días sábados, domingos o feriados para la realización de sesiones (Artículo 70º RCS y Artículo 70º RCD)

Carácter Público

Las Sesiones Plenarias, de Comisiones o de Brigadas serán públicas y podrán efectuarse, de manera reservada, sólo cuando dos tercios de sus miembros así lo determinen (Artículo 71º RCS y Artículo 71º RCD).

Asistencia De Senadoras o Senadores Y Ministras o Ministros De Estado

Los Ministros de Estado podrán asistir, con derecho a voz, a las Sesiones Plenarias de las Cámaras legislativas que no tengan carácter reservado;

debiendo retirarse en el momento de la votación (Artículo 76º RCS y Artículo 72º RCD).

Quórum

Para instalar válidamente una sesión del Pleno Camaral, será necesaria la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros. (Artículo 72º RCS) Toda sesión del Pleno Camaral, de las Comisiones, de Comités y de Brigadas se efectuará con la presencia de, por lo menos, la mayoría absoluta de sus miembros (Artículo 73º, RCD).

Control De Asistencia A Las Sesiones Plenarias

El control de asistencia, a las sesiones del Pleno Camaral, se efectuará en forma nominal. La nómina de asistentes será cerrada una hora después de instalada la sesión. De ninguna manera podrá ser registrada la presencia de una Senadora o Senador titular y de su suplente, en una misma sesión (Artículo 75º RCS).

El control de asistencia a las Sesiones Plenarias, de Comisiones, de Comités y de Brigadas, se efectuará mediante sistema electrónico o nominal. Mensualmente, se publicará la asistencia de las Diputadas y Diputados a las sesiones (Artículo 74º RCD).

Agenda Semanal Y Orden Del Día

Las sesiones plenarias de la Cámara de Senadores ajustarán sus actividades a la Agenda de trabajo semanal, que será publicada cada viernes de la semana precedente y con el correspondiente Orden del Día, fijado con veinticuatro horas de anticipación. El Orden del Día tendrá la siguiente estructura: 1. Correspondencia; 2. Asuntos del Día; 3. Asuntos en Mesa; 4. Informes de Comisiones; 5. Asuntos Varios (Artículo 77º RCS).

El Reglamento de Diputados señala algunas diferencias de carácter administrativo, respecto a que la distribución de los documentos “cuya impresión hubiera sido decretada, se efectuará por lo menos 24 horas antes de su tratamiento mediante el casillero destinado para cada Diputado o a través del respectivo correo electrónico. Al concluir cada Sesión Plenaria de la Cámara se declarará un período de treinta minutos para tratar asuntos no consignados en el Orden del Día. La solicitud para la inclusión de asuntos, en dicho período, podrá ser realizada por cualquier Diputada o

Diputado, antes de la conclusión de la sesión respectiva” (Artículo 75º RCD).

Alteración Del Orden Del Día

La Alteración, del Orden del Día -en ambos Reglamentos y para ambas cámaras- sólo podrá efectuarse con el voto de dos tercios de los parlamentarios (Senadores o Diputados presentes) (Artículo 80º RCS y Artículo 76º RCD).

Correspondencia

Existe una alta coincidencia en los Reglamentos de ambas Cámaras, en cuanto al tratamiento de la correspondencia o entrega de informes y proyectos de Ley. Excepto en la hora de cierre de la recepción de correspondencia. Para el caso de Senadores, una vez instalada la sesión, la Senadora Secretaria o Senador Secretario dará lectura a un resumen de la correspondencia oficial, proyectos e Informes de Comisión que hubieren sido presentados, en Oficialía Mayor, hasta las dieciocho horas (hrs. 18:00) del día hábil anterior. En cambio, una vez instalada la sesión -en la Cámara de Diputados- se dará lectura a la correspondencia oficial que hubiere sido presentada, en Secretaría, hasta tres horas antes del inicio de la sesión convocada.

La correspondencia de instituciones o personas particulares se tramitará sin necesidad de su lectura en sala, salvo que la o el Presidente de la Cámara considere que deba ponerse en conocimiento del Pleno o a solicitud de una Senadora o Senador (Artículo 78º RCS y Artículo 77º RCD).

Asuntos Para El Debate

Luego de la lectura de correspondencia, y de acuerdo con el Orden del Día, la Presidenta o Presidente propondrá al Pleno los asuntos que, a su juicio, constituyan materia de discusión prioritaria en el día (Artículo 79º RCS y Artículo 78º, RCD).

Uso De La Palabra

El uso de la palabra, por parte de los parlamentarios, para el tratamiento y consideración de leyes, varía de una Cámara a otra, en razón del mayor o menor número de miembros que componen cada instancia legislativa.

En el tratamiento y consideración de leyes, los Senadores podrán hacer uso de la palabra por un tiempo no mayor a veinte minutos, una sola vez en la estación en grande, en la que se debaten los aspectos fundamentales y principales del proyecto en consideración. En la estación de detalle, el tiempo límite de intervención de cada Senadora o Senador será de diez minutos, en no más de dos oportunidades por Artículo, excepto los proyectistas y los encargados de sostener el debate, a nombre de las Comisiones cuyo informe esté involucrado.

En las Peticiones de Informe Oral, la autoridad informante (Ministros de Estado, etc.) dispondrá de una hora como máximo. La dúplica y la réplica no podrán exceder de veinte minutos, cada una. El resto del tiempo estará destinado al debate general, en el que cada Senadora y Senador que intervenga dispondrá de un máximo de quince minutos.

Cuando los miembros de la Directiva deseen tomar parte en el debate, lo harán desde sus curules y no desde la testera (Artículo 81º RCS).

En cambio, los Diputados podrán hacer uso de la palabra, solicitándola, previamente, a la Presidencia. Sus intervenciones, por regla general, no podrán extenderse por un tiempo mayor a los quince minutos, salvo la consideración de Proyectos de Ley en la etapa en grande, caso en el cual se podrá usar la palabra por un tiempo máximo de treinta minutos y en las interpelaciones por treinta minutos. Para la presentación de cualquier moción, se dispondrá de un tiempo máximo de cinco minutos.

Las Diputadas y Diputados no podrán hacer uso de la palabra más de una vez, en las discusiones en grande, y dos, en las discusiones en detalle; la primera de quince minutos y la segunda de cinco minutos, en cada artículo; excepto los proyectistas y los encargados de sostener el debate a nombre de las Comisiones, cuyo informe esté involucrado. Cuando la Presidenta o Presidente, las Vicepresidentas o Vicepresidentes, las Secretarias o Secretarios de la Cámara deseen tomar parte en el debate, lo harán desde el podio y no desde la testera (Artículo 79º RCD).

Lista De Oradores

El Senador Secretario, que esté asistiendo al Presidente, elaborará una lista de oradores, tomando nota de las Senadoras y Senadores que deseen intervenir en el debate (Artículo 82, RCS).

Para el debate de los Proyectos de Ley -en la Cámara de Diputados-, los oradores se habilitarán mediante el sistema electrónico de su curul. El Presidente concederá la palabra en el orden solicitado (Artículo 80º RCD).

Alusión en el Curso Del Debate

Según ambos Reglamentos, el parlamentario que fuese aludido, de manera ofensiva, en el curso del debate, podrá responder la alusión, una vez concluida la intervención en curso, por un tiempo máximo de cinco minutos (Artículo 85º RCS y Artículo 82º RCD).

Interrupción en el Uso De La Palabra

Ningún representante -Senadora o Senador- podrá ser interrumpida o interrumpido en el uso de la palabra, salvo cuando falte al decoro de la Cámara. En estos casos, cualquier Senadora o Senador podrá solicitar que el orador u oradora sea llamado o llamada al orden, solicitud que el Presidente someterá, inmediatamente, a voto y sin debate. Si se resuelve afirmativamente, por simple mayoría de los presentes, el Presidente llamará al orden a la Senadora o Senador, puesto de pie, con la siguiente fórmula: “Senadora o Senador: la Cámara de Senadores le llama al orden”. A continuación la oradora u orador podrá proseguir su intervención. En caso de reincidencia, será privada o privado del uso de la palabra por el resto de la sesión.

En caso de que el orador sea interrumpido, directamente, por otra Senadora o Senador, esta última o este último será llamada o llamado al orden, por el Presidente de la Cámara (Artículo 84º RCS y Artículo 83º RCD).

Público Asistente A Las Sesiones

El público asistente a las sesiones deberá instalarse en las tribunas, recabando previamente el pase respectivo por parte de la correspondiente repartición camaral, guardando silencio y respeto a los parlamentarios, no pudiendo interrumpirlos por motivo alguno. En caso de infracción, la Presidenta o Presidente ordenará su inmediato desalojo.

Queda terminantemente prohibido el ingreso de personas extrañas al hemiciclo, durante las sesiones (Artículo 86º RCS y Artículo 84º RCD).

Seguridad De Las Cámaras Y Policía Boliviana

Ambas Cámaras, pero por separado, dispondrán, de manera permanente, de un contingente de seguridad de la Policía Boliviana, que sólo recibirá órdenes de la Presidencia.

Ningún parlamentario o persona alguna, podrá ingresar con armas al edificio de la Cámara ni a la sala de sesiones ni a las tribunas; el que las porte será obligado a dejarlas en depósito. Sólo los efectivos de la guardia de seguridad podrán llevarlas (Artículo 88º RCS y Artículo 85º RCD).

Sesiones Extraordinarias

Ambos Reglamentos prevén la realización de sesiones extraordinarias, las cuales tienen lugar fuera del periodo de sesiones ordinarias, mediante convocatoria expresa, conforme al Artículo 154º de la Constitución Política del Estado. En estas sesiones sólo se considerarán los asuntos específicos consignados en la convocatoria. Las sesiones extraordinarias se sujetarán a las formalidades y procedimientos establecidos para las sesiones ordinarias (Artículo 89º RCS y Artículo 86º RCD).

Fiscalización

El derecho de fiscalización de los parlamentarios, tanto para Senadores como para Diputados, podrá ser ejercido tanto en las sesiones ordinarias como en las extraordinarias, aun cuando no se consignen temas de fiscalización, en la convocatoria a dichas sesiones (Artículo 90º RCS y Artículo 87º RCD).

Calificación De La Reserva

Podrá decretarse sesión reservada, a pedido del Órgano Ejecutivo o a moción de una Senadora o Senador, apoyado por dos Senadoras o Senadores y una Diputada o Diputado, apoyada por cinco, respectivamente. En ambos casos se resolverá la reserva, por dos tercios de votos de los presentes.

Las denuncias contra los parlamentarios, Senadores o Diputados, serán tratadas, necesariamente, en sesión reservada, salvo que los denunciados o denunciadas solicitaren lo contrario (Artículo 91º RCS y Artículo 88º RCD).

Procedimiento De Las Sesiones Reservadas

Ambos Reglamentos prevén un procedimiento, a aplicar a las Sesiones Reservadas de cada Cámara. Las disposiciones en los Reglamentos son idénticas.

Los asuntos tratados, en sesión reservada, serán registrados, exclusivamente, por el Oficial Mayor, asistido por el Director de Redacción y un técnico en grabación. Dichos funcionarios deberán prestar juramento de guardar secreto de cuanto se trate en la sesión. Todo documento reservado se guardará en una caja de seguridad, bajo responsabilidad del o la Oficial Mayor de la Cámara. En casos excepcionales, y por razones de Estado, podrá extenderse copia de documentos reservados, previa autorización del Pleno, por dos tercios y bajo juramento de guardar la reserva. Los Senadores que deseen corregir sus discursos o compulsar al Redactor de Actas Reservadas, lo harán dentro del recinto camaral (Artículo 92º RCS y Artículo 89º RCD).

Levantamiento De La Reserva

El levantamiento de la reserva, según ambos Reglamentos, se realizará por petición de los parlamentarios y se ordenará con el voto de dos tercios de votos de los presentes. La violación de la reserva será considerada falta grave y se procesará en la Comisión de Ética de la Cámara. La reserva será levantada, en forma automática, transcurridos diez años de la sesión (Artículo 93º RCS y Artículo 90º RCD).

Sesión Permanente

Las sesiones podrán hacerse permanentes a moción de cualquier parlamentario (Senador o Diputado), apoyado por otros dos o cinco parlamentarios. Dos, en el caso de Senadores, y cinco, en el caso de Diputados. La Cámara resolverá su procedencia, por dos tercios de votos de los presentes (Artículo 94º RCS y Artículo 91º RCD).

Sesión Permanente Por Materia

Las Sesiones Permanentes por Materia son aquéllas en las que la Cámara deberá ocuparse solamente del asunto en debate, en la sesión en curso y en las sucesivas hasta su conclusión; salvo la lectura de la correspondencia recibida diariamente (Artículo 95º RCS y Artículo 92º RCD).

Sesión Permanente Por Tiempo

Las Sesiones Permanentes por Razón de Tiempo son aquéllas en las que se prolonga el tiempo de su duración ordinaria, hasta concluir la consideración de los asuntos pendientes (Artículo 96º RCS y Artículo 93º RCD).

Sesión Permanente Por Tiempo Y Materia

Las Sesiones Permanentes por Tiempo y Materia son aquellas en las que se prolonga el tiempo de su duración ordinaria, hasta concluir la consideración del asunto en debate (Artículo 97º RCS y Artículo 94º RCD).

Sesión De Comisión Y De Comités

Las sesiones de Comisiones y Comités se ajustarán a las modalidades y procedimientos establecidos para las sesiones del Pleno Camaral (Artículo 98º RCS y Artículo 95º RCD).

Acta De Sesiones De Comisión Y De Comité

Las Comisiones remitirán actas de sus sesiones, firmadas por la Directiva de la Comisión, a la Presidencia de la Cámara, en las que se consignará un resumen de los asuntos tratados, así como el parte de asistencia. Los Comités remitirán actas de sus sesiones, firmadas por su Secretario, a la Presidencia de su Comisión. Copias de esas actas serán, igualmente, remitidas a las jefaturas de las Bancadas políticas (Artículo 99º RCS y Artículo 96º RCD).

Moción De Orden Y Aclaración

Según los Reglamentos Camarales, la Moción de Orden y Aclaración es aquélla que se refiere a cuestiones de procedimiento y propuestas metodológicas. El procedimiento, para su consideración, es similar al de la moción previa (Artículo 103º RCS y Artículo 100º RCD).

Moción De Aplazamiento

Según los Reglamentos Camarales, la Moción de Aplazamiento es la propuesta para postergar la consideración del asunto en debate, por un

tiempo determinado o indeterminado, en tanto se cumplan requisitos de información, trámite previo o impugnación en curso. Se votará sin debate y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de votos (Artículo 104º RCS y Artículo 101º RCD).

Moción Emergente

Según los Reglamentos Camarales, la Moción Emergente es toda propuesta nueva que se formula como resultado de la discusión del asunto principal. Su consideración será posterior a la resolución de éste y requiere el apoyo de, por lo menos, dos Senadoras o Senadores. Su aprobación procede por mayoría absoluta de voto (Artículo 105º RCS y Artículo 102º RCD).

Dispensación De Trámite Y Voto De Urgencia

La Moción de Dispensación de Trámite y Voto de Urgencia es la propuesta presentada para eximir del cumplimiento del trámite normal, a los asuntos que, por el carácter perentorio o de emergencia, así lo requieren. Estas mociones podrán considerarse en un tiempo máximo de 5 minutos, para el caso de Senadores, y de treinta minutos, para el caso de Diputados; transcurrido el cual, se procederá, indefectiblemente, a resolver el asunto mediante el voto de dos tercios de los miembros presentes (Artículo 103º RCD y Artículo 106º RCS).

Moción de Suficiente Discusión

La propuesta, motivada para suspender la sesión, Moción de Suficiente Discusión, requiere del apoyo de por lo menos dos Senadores. Será sometida inmediatamente a votación y se resolverá por dos tercios de votos de los presentes (Artículo 107º RCS).

En cambio, el Reglamento de Diputados señala que la Moción de suficiente discusión es la que se puede plantear, a propuesta de una Diputada o un Diputado, apoyada(o) por cinco, a objeto de que concluya el debate, en grande, de un Proyecto de Ley, después de transcurrido un mínimo de cinco horas de debate y que requiere la aprobación de dos tercios de voto. El tiempo será distribuido entre los Bloques de manera equitativa. En los demás casos, el debate podrá ser interrumpido, cuando la Asamblea lo decidiera por dos tercios de votos, a propuesta de una Diputada o Diputado, apoyada(o) por cinco. Entonces, se procederá a votar, de inmediato, el asunto debatido (Artículo 104º RCD).

Mayoría Absoluta Para La Aprobación De Proyectos De Ley

Los Proyectos de Ley serán aprobados en grande y en detalle, con el voto de, al menos, la mayoría absoluta de los Senadores presentes en sala; es decir, la mitad más uno de los representantes presentes. Para otros asuntos se aplicará, también, la regla general de la mayoría absoluta de votos, salvo que la Constitución o este Reglamento dispongan algo diferente.

En cambio, la Cámara de Diputados, respecto del sistema de decisión, señala que toda materia que se discuta en la Cámara se decidirá por mayoría absoluta de votos, salvo los casos en los que la Constitución Política del Estado o el Reglamento disponga de otra manera (Artículo 105º RCD).

Obligatoriedad Del Voto

Los Reglamentos Camarales establecen que el voto es obligatorio. En consecuencia, no será permitido protestar contra el resultado de una votación, sin embargo, para el caso del Senado, toda Senadora o Senador podrá pedir, excepto en el caso de votación secreta, que su voto conste y que se consignen los votos afirmativos, negativos o en blanco, en forma nominal. De igual manera, ninguna Senadora o Senador podrá votar por otra u otro, ni votar estando ausente de la sesión, salvo el caso de retiro por urgencia, dejando su voto por escrito a la Presidencia. Podrá emitirse voto en una segunda votación, aunque no se haya estado presente en el momento de la primera (Artículo 116º RCS).

Para el caso de de la Cámara de Diputados, el Reglamento de Cámara establece que toda Diputada o Diputado está obligada(o) a emitir su voto y no le será permitido protestar contra el resultado de una votación, pero podrá pedir que su voto se inserte en el acta del día y se consignen, asimismo, en forma nominal los votos afirmativos, negativos y en blanco. La Presidenta o Presidente, en ejercicio, votará sólo en caso de empate o cuando la votación sea por escrutinio (Artículo 108º RCD).

Clases De Voto

Los Reglamentos reconocen las siguientes clases de voto: Afirmativo; Negativo; En blanco. El cómputo de votos tomará en cuenta a los votos blancos (Artículo 118 RCS y Artículo 109º RCD).

Comprobación Del Voto

Los Reglamentos Camarales, además de instituir la Comprobación del Voto, señalan el procedimiento. Las diferencias que son mínimas radican en el número de miembros que deben apoyar dicha solicitud de comprobación.

Cuando una Senadora o Senador no esté de acuerdo con el dictamen del voto, por parte de la Presidencia, podrá solicitar, con el apoyo de dos Senadores, la comprobación nominal o por signo del voto. Para el caso de Diputados, dicha solicitud deberá estar acompañada con el apoyo de cinco Diputadas o Diputados.

En ambos casos, la comprobación por signo se realizará repitiendo el voto con la mano o poniéndose de pie, de modo que por Secretaría se puedan contar los votos en voz alta. La comprobación nominal se realizará a viva voz, por las Senadoras y Senadores presentes, pudiendo cada uno fundamentar su voto, en un tiempo máximo de cinco minutos (Artículo 119º RCS y Artículo 110º RCD).

Interés Personal

Según el Reglamento de ambas Cámaras, los parlamentarios acusados por cualquier materia o cuyas credenciales estén impugnadas, serán sometidos a investigación, pero tienen derecho a intervenir en el debate, aunque no a la votación, debiendo retirarse de la sala (Artículo 111º RCD y Artículo 120º RCS).

Prelación En El Voto De Las Mociones

Cuando se presenten mociones previas, de orden o de aplazamiento, con respecto a la cuestión principal del debate, se discutirán y votarán en ese orden, siempre que sean apoyadas por cinco Diputadas o Diputados. Las mociones emergentes serán votadas inmediatamente después de la cuestión principal (Artículo 112º RCD).

Exclusión De Temas En El Proceso De Votación

En ambos Reglamentos se dispone que cuando se considera un asunto principal y se presenten fórmulas sustitutivas (redacción de Artículos u otros contenidos), la aprobación de la primera norma excluye la votación

de las otras. Si se rechazara el asunto principal, se votarán las fórmulas sustitutivas en el orden de su presentación (Artículo 121º RCS y Artículo 113º RCD).

Reconsideración De Las Decisiones

La reconsideración es un tema que sólo existe en el Reglamento de Diputados y no así en el Reglamento de Senadores.

La Cámara de Diputados o el Pleno podrá reconsiderar un asunto resuelto, siempre que dentro de las cuarenta y ocho horas lo pida una Diputada o un Diputado, apoyada(o) por cinco, y obtenga el voto favorable de dos tercios de las Diputadas o Diputados presentes (Artículo 114º RCD).

Tabla De Votaciones

Los Reglamentos Camarales establecen que el parlamentario Secretario, encargado de registrar el resultado de las votaciones, deberá llevar una tabla secuencial y computada que le permita, en forma inmediata, establecer la mayoría absoluta o los dos tercios de votos, en función del número de representantes asistentes (Artículo 115º RCD y Artículo 122º RCS).

Iniciativa Legislativa

La iniciativa legislativa, en la Cámara de Senadores, se ejerce mediante Proyectos de Ley presentados por las Senadoras y Senadores, individual o colectivamente, en diferentes materias. En materia de descentralización, autonomías y ordenamiento territorial, por iniciativa ciudadana, del Órgano Ejecutivo o de los gobiernos autónomos de las entidades territoriales, concordante con el inciso 3 del parágrafo I del Artículo 163 de la Constitución Política del Estado. Por las Comisiones, sobre temas vinculados a su área de competencia (Artículo 123º RCS).

La potestad legislativa, en la Cámara de Diputados, se ejerce mediante Proyectos de Ley presentados por: Iniciativa ciudadana, presentada ante la Asamblea Legislativa Plurinacional; las Diputadas y Diputados Nacionales, en forma individual o colectiva; el Órgano Ejecutivo; el Tribunal Supremo, en el caso de iniciativas relacionadas con la administración de justicia; los Gobiernos Autónomos, con excepción de los Proyectos de Ley en materia de descentralización, referidos a temas de autonomía, ordenamiento territorial, que serán de conocimiento de la Cámara de Senadores (Artículo 116º RCD).

Presentación De Los Proyectos De Ley

Todo Proyecto de Ley será presentado, precedido por una exposición de motivos, a la Presidencia de la Cámara, en triple ejemplar, firmado por los representantes (Senadoras y/o Senadores proyectistas o Diputados(as) proyectistas), acompañando copia de las leyes, decretos o resoluciones a que haga referencia. La o el Presidente y las o los Vicepresidentes de la Cámara no podrán presidir las sesiones en las que se consideren proyectos suscritos por ellos (Artículo 124º RCS).

Para dar continuidad a los Proyectos de Ley, los mismos podrán ser repuestos para su tratamiento por cualquier Diputada o Diputado (Artículo 117º RCD).

Prelación Y Orden En El Tratamiento De Proyectos De Ley

El orden de prelación, en el tratamiento de los Proyectos de Ley, se determinará por la fecha de su presentación. Los Proyectos de Ley, enviados por el Senado Nacional, tendrán prelación sobre otros que fueren presentados con el mismo motivo. La misma precedencia se otorgará al Proyecto de Ley de una Comisión, firmado por la mayoría de sus miembros, respecto a un proyecto alternativo de la minoría (Artículo 125º RCS y Artículo 118º RCD).

Leyes De Creación, Modificación Y Delimitación De La Estructura Y Organización Territorial Del Estado

Los procedimientos para tratar los Proyectos de Ley, que tengan como objeto el ordenamiento territorial, en especial la creación, modificación y delimitación de unidades territoriales, deberán consignarse en un reglamento específico, en concordancia con lo establecido en la Constitución Política del Estado y la Ley (Artículo 126º RCS y Artículo 119º RCD).

Leyes Financieras

Los Proyectos de Ley, que impliquen imponer o suprimir contribuciones de cualquier naturaleza o determinar su carácter nacional, departamental, municipal o universitario, así como los referidos a gastos fiscales a cargo del Tesoro General del Estado, que no sean propuestos por el Órgano Ejecutivo, serán remitidos, en consulta a éste, por la Presidencia de la Cámara. Si la consulta no fuera absuelta en el término de veinte días, la

o el proyectista podrá pedir su consideración en el Pleno, en base al informe de la Comisión (Artículo 127º RCS y Artículo 120º RCD).

Etapas Del Debate

Respecto de las Etapas del Debate de Proyectos de Ley, el Reglamento de Diputados es más amplio, sin embargo, la esencia de dicha disposición también se halla en el Reglamento de Senadores

Todo Proyecto de Ley será discutido en dos estaciones, la primera, en grande, y la segunda, en detalle. Los Proyectos de Ley serán remitidos por la Presidencia de la Cámara, directamente, a la Comisión que corresponda. Antes de su tratamiento inicial, la Secretaría General comunicará, entregando una copia del Proyecto de Ley a la Unidad de Registro y Actualización Legislativa, a fin de verificar y contrastar con las leyes y normas existentes.

Una vez impresos y distribuidos los informes de la Comisión, enviados en formato electrónico y consignado el proyecto en el Orden del Día, el Pleno procederá al debate y aprobación, en grande y en detalle, en base a la lista de oradores inscritos. Ningún Proyecto de Ley podrá ser dispensado de trámites ni considerado por el Pleno, sin el informe previo de la Comisión correspondiente, salvo que se haya cumplido el plazo reglamentario o que se refiera a hechos surgidos por desastre nacional declarado, calamidades públicas y conmoción interna (Artículo 121º RCD y Artículo 134º RCS).

Informe De Comisión

Existe una alta coincidencia, en ambos Reglamentos, en cuanto al tratamiento de los Proyectos de Ley.

Los informes de Comisión, debidamente fundamentados, dictaminarán la aprobación, enmienda, complementación, sustitución, postergación o rechazo del Proyecto de Ley. Contendrán, si es el caso, por escrito y en detalle, las propuestas sustitutivas, ampliatorias o de supresión que la Comisión apruebe por mayoría de votos. La Comisión podrá solicitar la opinión de otras Comisiones, cuando fuese necesario (Artículo 129º RCS y Artículo 122º RCD).

Plazo De Los Informes

Las Comisiones dispondrán de un plazo, perentorio e improrrogable, de quince días hábiles, para emitir sus informes.

Si la Comisión no lo hiciese, en el plazo señalado, los proyectistas podrán reclamar la consideración directa del asunto por el Pleno. Las consultas a los diferentes órganos y entidades estatales deberán ser respondidas, en un plazo máximo de diez días hábiles, computables a partir de su recepción, por parte de la autoridad jerárquica (Artículo 130º RCS y Artículo 123º RCD).

Impresión Y Distribución

La Presidencia de cada Cámara dispondrá la impresión inmediata de los informes y su distribución y/o comunicación por correo electrónico, a todos los parlamentarios (Senadores y Diputados), por lo menos veinticuatro horas antes de su inclusión en el Orden del Día.

Ningún Proyecto de Ley podrá ser dispensado de trámites ni considerado por el Pleno, sin el informe previo de la Comisión correspondiente, salvo que se haya cumplido el plazo reglamentario o que se refieran a los hechos mencionados en los Artículos 172º, inciso 24 y 339º, parágrafo I, de la Constitución Política del Estado (Artículo 133º RCS y Artículo 124º RCP).

Conclusión Del Debate Y Votación

El debate de un Proyecto de Ley, en la estación en grande, concluirá cuando todas las Senadoras y Senadores, inscritos en la lista de oradores, hubieren hecho uso de la palabra. La etapa de detalle concluirá, una vez agotada la lista de oradores o mediante moción de cierre del debate, caso en el que se aplicará lo dispuesto en el Artículo 108º de este Reglamento. Cerrado el debate, se procederá a votar de inmediato el asunto en discusión (Artículo 135º RCS).

El debate de un Proyecto de Ley, en la estación en grande, concluirá cuando todas las Diputadas o Diputados inscritas(os) en la lista de oradores hubieren hecho uso de la palabra, o cuando se haya declarado la suficiente discusión, de acuerdo al Artículo 104º del presente Reglamento (Artículo 125º RCD).

Modalidades E Instrumentos Camarales

Los instrumentos, a través de los cuales la Cámara de Diputados expresa voluntad y ejerce sus atribuciones, son: a) Minutas de Comunicación; b) Resoluciones; c) Declaraciones; d) Homenajes (Artículo 126º RCD).

Naturaleza Y Objeto

Los Reglamentos definen a las Minutas de Comunicación como expresiones institucionales y recomendaciones, dirigidas a los Órganos Ejecutivo, Judicial y Electoral, a los órganos ejecutivos de los gobiernos territoriales autónomos, Contraloría General del Estado, Defensoría del Pueblo, Fiscalía General del Estado, Procuraduría General del Estado, Universidades Públicas y demás entidades públicas (Artículo 139º RCS y Artículo 127º RCD).

Trámite De Las Minutas De Comunicación

Los Reglamentos señalan los procedimientos para hacer efectivas las Minutas de Comunicación.

Cualquier parlamentario (Senador o Diputado) podrá presentar un proyecto de Minuta de Comunicación ante la Comisión correspondiente, la que resolverá sobre su procedencia en un plazo no mayor a tres días hábiles. De ser aprobada, será elevada a la Presidencia de la Cámara para su impresión y remisión al destinatario, en el plazo de 24 horas. Si la Comisión no adopta decisión sobre el proyecto de Minuta, en el plazo señalado, la o el proyectista podrá solicitar su consideración y resolución en el Pleno (Artículo 140º RCS y Artículo 128º RCD).

Respuestas A Las Minutas De Comunicación

Las Minutas de Comunicación deberán ser respondidas por los destinatarios en el término de quince días hábiles, computables a partir del día de su recepción. Si así no ocurriera, la o el Presidente de la Cámara enviará nota formal de reclamo (Artículo 141º RCS y Artículo 129º RCD).

Plazo De Los Informes

Las Comisiones dispondrán de un plazo, perentorio e improrrogable, de quince días hábiles para emitir sus informes. Si la Comisión no lo hiciese

en el plazo señalado, los proyectistas podrán reclamar la consideración directa del asunto por el Pleno. Las consultas a los diferentes órganos y entidades estatales deberán ser respondidas en un plazo máximo de diez días hábiles computables, a partir de su recepción, por parte de la autoridad jerárquica (Artículo 130º RCS y Artículo 123º RCD).

Informe Económico - Leyes Financieras

Tratándose de Proyectos de Ley que impliquen gastos para el Tesoro General del Estado o para cualquier gobierno sub-nacional, la Comisión de Planificación, Economía y Finanzas deberá acompañar un informe, determinando la incidencia presupuestaria o financiera del proyecto, así como los efectos probables de su aplicación sobre la economía del país o de la entidad territorial, previa consulta al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas o al gobierno o gobiernos sub-nacionales involucrados (Artículo 131° RCS).

De igual manera, el Reglamento de Diputados establece que los Proyectos de Ley que impliquen imponer o suprimir contribuciones de cualquier naturaleza o determinar su carácter nacional, departamental, municipal o universitario, así como los referidos a gastos fiscales a cargo del Tesoro General del Estado, que no sean propuestos por el Órgano Ejecutivo, serán remitidos, en consulta a éste, por la Presidencia de la Cámara. Si la consulta no fuera absuelta, en el término de veinte días, la o el proyectista podrá pedir su consideración en el Pleno, en base al informe de la Comisión (Artículo 120º RCD).

Declaraciones Camarales

Los Reglamentos definen a las Declaraciones Camarales como pronunciamientos que expresan la posición oficial de la Cámara, en torno a temas de interés nacional o internacional (Artículo 143° RCS y Artículo 131º RCD).

Comisiones Y Comités

Las Comisiones y Comités podrán requerir la presencia de cualquier funcionario público que pueda ilustrar el debate; solicitar el asesoramiento de especialistas en la materia y requerir informes a las instituciones y personas que consideren conveniente (Artículo 132º RCS).

Trámite De Las Resoluciones Y Declaraciones Camarales

Los Proyectos de Resolución o Declaración Camaral serán presentados ante la Presidencia de la Cámara, que los remitirá, de inmediato y de oficio, a la Comisión correspondiente, la cual informará al Pleno, en un plazo no mayor a tres días. La Asamblea no podrá tratar ningún Proyecto de Declaración o Resolución Camaral sin el dictamen de la Comisión, excepto en situaciones de emergencia declarada. Si la Comisión no emitiera el informe, en el plazo fijado, el proyectista podrá solicitar su consideración inmediata en el Pleno (Artículo 144º RCS y Artículo 132º RCD).

Homenajes

Las Cámaras rendirán homenaje, en Sesión Plenaria o de Comisión, a la memoria de personajes, pueblos o hechos de la historia nacional o de otros países, cuando se conmemoren sus magnas fechas, según reglamento específico (Artículo 145º RCS y Artículo 133º RCD).

Proyectos Rechazados

Los Proyectos de Ley rechazados, en Cámara de Origen, serán remitidos al archivo. De conformidad a lo dispuesto en el Artículo 163º, inciso 9 de la Constitución, los proyectos rechazados sólo podrán ser propuestos, nuevamente, en la legislatura siguiente. Los Proyectos de Ley rechazados en Cámara Revisora serán devueltos, con Resolución, a la Cámara de Origen (Artículo 136º RCS).

Proyectos Modificados

Los proyectos enmendados o modificados en Cámara Revisora serán devueltos a la Cámara de Origen para efectos de lo previsto en el numeral 6 del Artículo 163º de la Constitución Política del Estado (Artículo 137º RCS).

Reposición De Proyectos

Todo proyecto de Ley o resolución, que hubiese quedado pendiente de la legislatura anterior, podrá ser repuesto y actualizado, a pedido de cualquier Senadora o Senador, y tratado por la Comisión respectiva. Si el proyecto ya hubiera merecido informe favorable, estará eximido de un nuevo trámite ante la Comisión (Artículo 138º RCS).

Resoluciones Camarales

Las Resoluciones Camarales son disposiciones obligatorias, en el ámbito del Senado y de la Cámara de Diputados, que, en el marco del ejercicio de sus competencias y atribuciones, tienen efecto vinculante respecto a las personas, entidades y autoridades involucradas en ese ejercicio (Artículo 142º RCS y Artículo 130º RCD).

Naturaleza Y Objeto De Los Homenajes

La Asamblea rendirá homenaje sólo a los héroes nacionales y a las efemérides nacionales y departamentales. En todos los demás casos, lo hará la Comisión respectiva, a menos que dos tercios de los presentes consideren que, por su importancia, deba hacerlo el Pleno.

Las proposiciones de homenaje serán presentadas ante la Presidencia de la Cámara, quien las remitirá, de inmediato, y de oficio a las Comisiones respectivas, las que emitirán su criterio en un plazo perentorio de tres días. Si el homenaje propuesto fuere de competencia del Pleno, la Comisión elevará el proyecto de resolución correspondiente, para que el Presidente, en nombre de la Cámara, rinda el homenaje y decrete su impresión.

En los demás casos, lo hará la Presidenta o Presidente de la Comisión, disponiendo, igualmente, la impresión del homenaje. Si la Comisión respectiva no emitiera el informe correspondiente, en el plazo establecido, o no efectuara el homenaje requerido, la proyectista o el proyectista podrá solicitar su consideración inmediata por el Pleno (Artículo 134º RCD).

Solicitud De Informes Escritos

La Cámara de Senadores, a iniciativa de cualquier Senadora o Senador, podrá requerir informes escritos a los Ministros de Estado, Órganos Judicial y Electoral, Contraloría General del Estado, Defensoría del Pueblo, Fiscalía General del Estado, Procuraduría General del Estado y a todas las entidades y empresas públicas y mixtas.

Las Senadoras y Senadores, a través de la Comisión de Autonomías, podrán también solicitar informes escritos a los Gobernadores, Alcaldes Municipales, Rectores de Universidades Públicas y autoridades de las Autonomías Indígena Originario Campesinas (Artículo 146º RCS y Artículo 135º RCD).

Peticiones De Informe Escrito

La Petición de Informe Escrito (PIE) será presentada a la Presidencia de la Cámara, de donde se la remitirá, de inmediato, a su destinatario, con nota de atención. Las Peticiones de Informe Escrito no requieren ser insertas en el Orden del Día, pero serán publicadas en el Boletín diario de la Cámara. Si la Presidencia no remitiese la petición a su destinatario, el o la solicitante podrá solicitar su consideración en el Pleno, el que, sin debate, instruirá su remisión en el día (Artículo 147º RCS y Artículo 136º RCD).

Respuesta A Las Peticiones De Informe Escrito

Las respuestas a las Peticiones de Informe Escrito deberán ser remitidas a la Cámara, en el término máximo de quince días hábiles, a partir de su recepción. Si no se recibe la respuesta, la o el solicitante podrá pedir al Pleno que, bajo conminatoria, se entregue el mencionado informe en un plazo adicional de diez días hábiles; solicitud que no podrá ser rechazada. La Dirección de Archivo mantendrá un registro actualizado de todas las Peticiones de Informe Escrito cursadas y de las respuestas que se hubiesen recibido (Artículo 148º RCS y Artículo 137º RCD).

Fases Ulteriores.

Si la o el solicitante encuentra insuficiente el informe escrito, podrá solicitar informe ampliatorio y, si considerase falsas las informaciones o negativos los hechos informados, podrá plantear la Interpelación del Ministro de Estado respectivo (Artículo 149º RCS y Artículo 138º RCD).

Naturaleza Y Objeto De Los Informes Orales

Los Reglamentos Camarales disponen que tanto los Senadores como Diputados, a través de la Comisión respectiva, podrán solicitar informes orales a los Ministros de Estado, Órgano Judicial, Órgano Electoral, Consejo de la Magistratura, Contralor General del Estado, al Fiscal General del Estado, Procurador General del Estado, Defensor del Pueblo y a todas las entidades, empresas públicas y mixtas.

Las y/o los solicitantes, a tiempo de formular la petición, presentarán, por escrito, un cuestionario preciso que deberá ser respondido por la autoridad requerida (Artículo 150° RCS).

Cualquier Diputada o Diputado, al interior de su Comisión, podrá solicitar informe oral a las Máximas Autoridades Ejecutivas de los Ministerios y Entidades del Órgano Ejecutivo, Contralor General del Estado, Fiscal General del Estado, Procurador General del Estado o Defensor del Pueblo.

Las Diputadas o Diputados, a través de las Comisiones de la Cámara, podrán solicitar informes orales a las Máximas Autoridades Ejecutivas de los Gobiernos Autónomos de las Entidades Territoriales y a las Rectoras y Rectores de las Universidades Públicas, con fines de información, investigación y legislativos (Artículo 139º RCD).

Fijación De Día Y Hora

Planteada la Petición de Informe Oral (PIO), el Presidente de la Comisión respectiva fijará fecha y hora para su verificativo dentro de los siete días siguientes. Al efecto, solicitará a la Presidencia de la Cámara que, mediante nota, remita el cuestionario y convoque a la autoridad requerida (Artículo 151º RCS y Artículo 140º RCD).

Ausencia De La Autoridad

En caso de inasistencia injustificada, del Ministro o autoridad requerida, el Informe Oral podrá ser derivado a Interpelación, sin perjuicio de formular las representaciones que fueran pertinentes ante el Órgano o Institución requeridos. En caso de inasistencia injustificada del Contralor General del Estado, Fiscal General del Estado, Procurador General del Estado o Defensor del Pueblo y Máximas Autoridades de los Gobiernos Autónomos de las Entidades Territoriales y Universidades Públicas, la Comisión informará al Pleno de la Cámara, que derivará las representaciones que fueran pertinentes ante órganos competentes o autoridad requerida y dispondrá la sanción que corresponda (Artículo 152º RCS y Artículo 141º RCD).

Procedimiento De Los Informes Orales

Los Reglamentos Camarales establecen que los Informes Orales se sujetarán al siguiente procedimiento: a) Lectura por Secretaría del cuestionario de la Petición de Informe Oral; b) Respuesta de la o las autoridades convocadas, respetando el orden del cuestionario; c) Réplica de los peticionarios; d) Dúplica de la o las autoridades convocadas; e) Intervención de los miembros de la Comisión en el debate.; f) Todo Informe

Oral será registrado en un acta circunstanciada, para su correspondiente impresión y distribución a las Senadoras y Senadores; g) La respuesta de los informantes, réplica y dúplica se realizarán haciendo uso de los tiempos señalados en el Artículo 81, parágrafo III del Reglamento; h) Los Informes Orales deberán concluir, en la sesión señalada para su realización, declarándola permanente por tiempo y materia, si fuere necesario (Artículo 153º RCS y Artículo 1421 RCD).

Límite De Peticiones

En una legislatura, no se podrá solicitar más de un Informe Oral sobre un mismo tema, salvo que, a criterio de la Cámara, existan nuevas circunstancias que lo justifiquen, lo que se decidirá con el voto de la mayoría absoluta de los presentes (Artículo 154º RCS y Artículo 143º RCD).

Naturaleza Y Objeto De Las Interpelaciones

Cualquier parlamentario (Senador o Diputado), individual o colectivamente, podrá plantear, ante la Asamblea Legislativa Plurinacional, Interpelación a los Ministros de Estado para obtener su remoción y la modificación de la o las políticas consideradas inadecuadas. Para ello, se presentará un Pliego Interpelatorio a la Presidencia de la Cámara, con determinación de la materia y objeto de la Interpelación (Artículo 155º RCS y Artículo 144º RCD).

Trámite Y Procedimiento De La Interpelación

El Reglamento de Senadores establece que el trámite y procedimiento de la Interpelación se rigen por lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara de Diputados. Por tanto, el acto interpelatorio se sujeta al siguiente procedimiento: a) Lectura por Secretaría del pliego interpelatorio; b) Intervención del o los interpelantes, por un tiempo máximo de treinta minutos cada uno; c) Respuesta del o los Ministros interpelados; d) Réplica de los interpelantes, por un tiempo máximo de quince minutos cada uno; e) Dúplica de las interpeladas o interpelados, por el mismo tiempo utilizado por los interpelantes.

La Asamblea Legislativa Plurinacional resolverá por el Orden del Día Puro y Simple o por el Orden del Día Motivado. Lo primero no produce efecto alguno; lo segundo, implicará la censura que, de acuerdo a la Constitución

Política del Estado (Artículo 158º, numeral 18º), deberá ser acordada por dos tercios de votos y tiene como efecto la destitución de la Ministra o Ministro. La Asamblea podrá emitir un voto de confianza al Ministro o Ministros interpelados, calificado por dos tercios de votos de los presentes (Artículo 156º RCS y Artículo 149º RCD).

Límites A Las Interpelaciones

En cuanto a los límites a las interpelaciones, ambos Reglamentos -de Senadores y Diputados- establecen que no podrá iniciarse un nuevo acto interpelatorio, si aún estuviese en curso uno anterior, ni podrá interpelarse a un Ministro más de una vez por el mismo hecho, durante la legislatura (Artículo 157º RCS y Artículo 150º RCD).

Potestad Fiscalizadora Y De Investigación De Las Comisiones

Conforme disponen los numerales 17 y 20 del Artículo 158 de la Constitución, las Comisiones de la Cámara de Senadores, en su respectiva área de competencia, tienen la facultad de fiscalizar a las instituciones públicas, empresas públicas y sociedades de economía mixta (Artículo 158° RCS y Artículo 161º RCS).

Por mandato del numeral 19 del Artículo 158 de la Constitución, la Cámara de Senadores, por intermedio de sus Comisiones Permanentes o de sus Comisiones Especiales, podrá realizar investigaciones sobre todos los asuntos de interés público, sin perjuicio del control que realicen otros órganos competentes.

Por otra parte, el derecho de fiscalización, de Diputadas o Diputados, podrá ser ejercido tanto en las Sesiones Ordinarias, cuanto en las Extraordinarias de la Cámara, aún cuando no se lo consigne expresamente en la convocatoria a estas últimas (Artículo 152º RCD).

Facultades De Las Comisiones

En ejercicio de su potestad fiscalizadora, las Comisiones parlamentarias del Senado podrán requerir toda la información y documentación que consideren necesaria. Asimismo, los personeros de las entidades y empresas públicas y mixtas podrán ser convocados a prestar información oral cuantas veces sea necesario.

En caso de negativa de los personeros convocados, la Comisión remitirá, al Pleno, un Proyecto de Resolución Camaral, disponiendo la suspensión temporal del funcionario o funcionaria responsable. De no remediarse la situación de incumplimiento, procederá la destitución del infractor o infractora y su procesamiento por incumplimiento de deberes y obligaciones (Artículo 159° RCS).

Principio De Continuidad En La Responsabilidad De Las Ministras O Ministros

Las Ministras o Ministros de Estado tienen la obligación de concurrir, personalmente, a dar las informaciones orales que se les soliciten y a responder a las interpelaciones que se les planteen, aun en el caso de que, habiendo renunciado a sus cargos, continúen ejerciéndolos mientras sean sustituidos, conforme a Ley.

Del mismo modo, una Ministra o un Ministro recién designada(o) tendrá la obligación de concurrir al acto de información oral o interpelación del que, habiendo sido convocada(o) su antecesora o antecesor, hubiere quedado pendiente su verificativo (Artículo 151º RCD).

Apoyo De La Contraloría General Del Estado

Las Comisiones del Senado podrán requerir, de la Contraloría General del Estado, informes y auditorías técnicas en apoyo de sus acciones de fiscalización (Artículo 160° RCS).

Ministerio Público En Las Comisiones Parlamentarias

Cuando existieran suficientes indicios sobre la comisión de delitos, en el asunto objeto de la investigación, el Pleno de la Cámara podrá requerir, al Fiscal General del Estado, la adscripción de un fiscal de materia a la Comisión, otorgándole a la investigación el carácter de Ministerio Público.

El fiscal adscrito velará por el cumplimiento de las disposiciones y garantías del Código de Procedimiento Penal y de la Ley del Ministerio Público (Artículo 162º RCS).

Convocatoria A Personas Particulares

Asumida la condición investigadora de Ministerio Público, la Comisión podrá requerir la presencia de cualquier funcionario público o particular,

tomar declaraciones, realizar investigaciones y requerir la información y documentación que se considere necesaria para la investigación (Artículo 163° RCS).

Publicaciones Oficiales

Los Reglamentos Camarales prevén la edición y publicación de los siguientes documentos institucionales: a) El “Redactor”, que se editará mensualmente y contendrá las transcripciones de las versiones magnetofónicas de los debates del Pleno; b) El “Anuario Legislativo”, que contendrá todas las leyes sancionadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional, especificando la fecha de promulgación o veto; las Declaraciones y Resoluciones Camarales; un índice de las Minutas de Comunicación y Peticiones de Informe Escrito y Oral cursadas; un listado de los Proyectos de Ley que quedaron pendientes de aprobación y un cuadro estadístico de todos los asuntos tramitados y los hechos más significativos de la legislatura; c) El “Boletín Legislativo”, en el que se publicará un listado de los proyectos e informes, puestos en conocimiento de la Cámara, y de las minutas, resoluciones y declaraciones camarales que hubieren sido aprobadas en la sesión inmediatamente anterior, consignando el número, nombre de los proyectistas, resumen breve del contenido y el estado de su tramitación; d) Ponencias, investigaciones y conclusiones de los eventos auspiciados por la Cámara y sus Comisiones; e) El “Orden del Día” y la “Agenda Semanal”, del Pleno y de las Comisiones; f) Los “Informes de Gestión” de la Directiva y de las Comisiones.

Todas estas publicaciones serán editadas y distribuidas en versión impresa y por medio digital.

El Reglamento de Diputados prevé, también, la publicación de “Boletines Parlamentarios”, cada parlamentaria o parlamentario podrá publicar un reporte de sus actividades, sus gestiones, sus labores fiscalizadoras y sus iniciativas legislativas, así como las leyes más relevantes o de interés para su jurisdicción, aprobadas por la Cámara de Diputados y promulgadas por el Órgano Ejecutivo (Artículo 164º RCS y Artículo 153º RCD).

Responsabilidad De Las Publicaciones

La Segunda Secretaría de la Cámara es responsable de las publicaciones mencionadas en el Artículo 164º, para lo que dispondrá de los Sistemas de Apoyo Técnico y Administrativo (Artículo 165° RCS).

Las publicaciones referidas en el artículo 153º se harán bajo la responsabilidad de la Oficial o el Oficial Mayor, en coordinación con la Secretaria o el Secretario General, la Directora o Director de Redacción y la Directora o Director de Informaciones de la Cámara, excepto el Orden del Día, que estará a cargo de los Secretarios de la Directiva (Artículo 154º RCD).

Distribución De Publicaciones Oficiales

Las publicaciones oficiales de la Cámara, los mensajes del Presidente del Estado, del Presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional, las Memorias Ministeriales, los informes y mensajes de los otros Órganos del Estado y de los gobiernos sub-nacionales y demás publicaciones que fuesen enviadas a la Cámara, se distribuirán a las Senadoras y Senadores.

Un número suficiente de ejemplares, de las publicaciones oficiales de la Cámara, se remitirán a la Biblioteca de la Asamblea Legislativa Plurinacional, al Archivo y Biblioteca Nacionales de Sucre, a los Órganos del Estado, Repositorio Nacional, Universidades y Bibliotecas Públicas, reservándose, para el archivo camaral, los ejemplares necesarios (Artículo 166º RCS y Artículo 155º RCD).

Régimen De Las Atribuciones Específicas

De las atribuciones específicas del Senado, mencionadas en el Artículo 4, parágrafo II del Reglamento de Senadores, requieren reglamentación particular los siguientes temas: a) Juzgar, en única instancia, a los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Supremo de Justicia, del Tribunal Agroambiental y del Consejo de la Magistratura, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, cuya sentencia será aprobada por, al menos, dos tercios de los miembros presentes, de acuerdo con la Ley; b) Reconocer honores públicos a quienes lo merezcan, por servicios eminentes al Estado; c) A propuesta del Órgano Ejecutivo, ratificar los ascensos a General de Ejército, de Fuerza Aérea, de División y de Brigada; a Almirante, Vicealmirante, Contralmirante y General de la Policía Boliviana; d) Aprobar o negar el nombramiento de Embajadores y Ministros Plenipotenciarios, propuestos por el Presidente del Estado; e) Relación con los gobiernos autónomos, iniciativas legislativas en materia de descentralización, autonomías y ordenamiento territorial; f) Mecanismos de deliberación y participación ciudadana (Artículo 167º RCS).

Enjuiciamiento De Altos Magistrados Y Consejeros Del Órgano Judicial

El enjuiciamiento, en única instancia, de los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Supremo, del Tribunal Agroambiental y del Consejo de la Magistratura, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, se sujetará a los términos y procedimientos establecidos en una Ley especial (Artículo 168° RCS).

Honores Públicos

Es atribución, específica del Senado, reconocer honores públicos a quienes lo merezcan por servicios eminentes, prestados al Estado. En ejercicio de esta atribución, las Senadoras y Senadores aprobarán o rechazarán, por dos tercios de votos de los presentes, la concesión de la Condecoración del “Cóndor de los Andes”, en sus grados de Gran Collar, Gran Cruz y Gran Oficial, conforme a Ley.

Recibida, del Órgano Ejecutivo, la solicitud de condecoración, la Comisión de Política Internacional revisará y constatará los servicios prestados por la persona a ser condecorada y emitirá informe, dictaminando la procedencia o improcedencia de la misma.

Si se tratase de un representante diplomático extranjero, se tomará en cuenta la reciprocidad sobre condecoraciones con el país respectivo.

El Pleno Camaral, en sesión reservada, con los votos de dos tercios de las Senadoras y Senadores presentes en sala, emitidos por escrutinio, aprobará o rechazará la condecoración. En caso de negativa, el Órgano Ejecutivo se abstendrá de otorgar la condecoración propuesta.

Las condecoraciones que otorga el Senado se sujetarán a las disposiciones del Reglamento respectivo (Artículo 169º RCS).

Ascensos A Grados Máximos De Las Fuerzas Armadas Y De La Policía Boliviana

La atribución 8 del Artículo 160, de la Constitución, tiene como alcance preciso la “ratificación” de los ascensos propuestos por el Órgano Ejecutivo.

Radicada, en la Presidencia del Senado, la solicitud de ratificación de los ascensos a General de Ejército, de Fuerza Aérea, de División y de Brigada;

a Almirante, Vicealmirante, Contralmirante y General de la Policía Boliviana, la Presidenta o Presidente de la Cámara, en un plazo no mayor a 48 horas, la remitirá a la Comisión de Gobierno, Fuerzas Armadas, Policía Nacional y Seguridad Ciudadana, para la revisión de los antecedentes, verificación del cumplimiento de los reglamentos militares y policiales y emisión del informe respectivo.

El informe de la Comisión dictaminará sobre la procedencia de la ratificación de los ascensos o, por el contrario, sugerirá la devolución de los antecedentes al Órgano Ejecutivo, para que se subsanen los vacíos, omisiones o irregularidades detectadas.

En base al informe, con el voto de dos tercios de las Senadoras y Senadores presentes en sala, el Pleno Camaral ratificará los ascensos o decidirá la devolución de los antecedentes al Órgano Ejecutivo, para el cumplimiento de las sugerencias emitidas por la Comisión.

La consideración del informe se realizará en sesión reservada y la votación será por escrutinio (Artículo 170º RDS).

Nombramiento De Embajadores Y Ministros Plenipotenciarios

La atribución 9 del Artículo 160, de la Constitución, tiene como alcance preciso la “aprobación o negación” del nombramiento de Embajadores y Ministros Plenipotenciarios propuestos por el Presidente del Estado.

Recibida la solicitud de aprobación de los nombramientos, la o el Presidente de la Cámara, en un plazo no mayor a 48 horas, la remitirá a la Comisión de Política Internacional, para la revisión de los antecedentes, verificación del cumplimiento de la Ley y reglamentos y emisión del informe respectivo.

La Comisión convocará a las personas propuestas para verificar su formación, experiencia y para conocer los planes y objetivos de su misión en el país, ante el cual se los acreditaría.

El informe de la Comisión dictaminará sobre la aprobación o rechazo de las designaciones de Embajadores y/o Ministros Plenipotenciarios.

En base al informe, el Pleno Camaral, con el voto de dos tercios de las Senadoras y Senadores presentes en sala, en sesión reservada, aprobará

o negará los nombramientos propuestos. La votación será por escrutinio (Artículo 171º RCS).

Sistema De Investigación Y Asesoramiento

El sistema de investigación y asesoramiento prestará servicios de apoyo técnico especializado al Pleno Camaral, Directiva, Comisiones, Comités, Brigadas Departamentales, Bancadas políticas y a todas las Senadoras y Senadores que lo requieran. El sistema, al menos, estará integrado por: a) Una unidad de apoyo a la técnica legislativa; b) Una unidad de registro y actualización legislativa; c) Los asesores de las Comisiones, Comités, Brigadas Departamentales y Bancadas políticas; d) Los consultores externos (Artículo 172º RCS y Artículos 157º, 158º, 159º, 160º del RCD).

Unidad De Apoyo A La Técnica Legislativa

El Reglamento de Senadores prevé el funcionamiento de una unidad especializada, que prestará servicios de apoyo a las Comisiones, Comités, Brigadas Departamentales, Senadoras y Senadores, sobre la técnica legislativa, la forma y el contenido de los proyectos de Ley, instrumentos de acción parlamentaria y fiscalización. La Unidad tendrá, como misión, contribuir a elevar la coherencia y consistencia jurídicas de los proyectos y documentos que sean sometidos a su consideración (Artículo 173° RCS).

El Reglamento de Diputados prevé la existencia de la misma unidad, la cual prestará servicio de asistencia técnica a las Diputadas y Diputados, sobre los contenidos (fondo y forma) de anteproyectos, Proyectos de Ley, los instrumentos de acción parlamentaria y de fiscalización, en cuanto a su coherencia, concordancia y compatibilidad jurídica (Artículo 157º RCD).

Unidad De Registro Y Actualización Legislativa

La Unidad de Registro y Actualización Legislativa será la encargada de informar a las Comisiones, Comités, Brigadas Departamentales y proyectistas sobre: a) La existencia de otros Proyectos de Ley o leyes que regulen la materia del proyecto sometido a análisis o materias similares o relacionadas; b) Los efectos abrogatorios, derogatorios o modificatorios en el sistema legislativo (Artículo 174° RCS).

Dependiente de la Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional, funcionará una Unidad de Registro y Actualización Legislativa encargada de verificar leyes vigentes.

De acuerdo al presente Reglamento, esta Unidad informará a la Comisión correspondiente y al proyectista sobre: a) La existencia de leyes o Proyectos de Ley que regulen materia similar o relacionada a la contenida en los proyectos; b) Los efectos abrogatorios, derogatorios o modificatorios que producirían; c) La no emisión del informe de la Unidad no impide el tratamiento del proyecto en los plazos previstos (Artículo 158º RCD).

Asesorías Técnicas

La Directiva, Comisiones, Comités, Brigadas y Bancadas de la Cámara dispondrán de asesores para apoyar sus labores, en temas que requieran conocimiento y experiencia especializados.

Los asesores son profesionales y/o personas con experiencia reconocida en algún campo, de libre nombramiento, propuestos por los Presidentes de las Comisiones, Comités, Brigadas y Bancadas. Son contratados por la o el Oficial Mayor de la Cámara, con cargo al presupuesto de dichas instancias camarales (Artículo 175º RCS y Artículo 159º RCD).

Consultores Externos

Los consultores externos son expertos que apoyan, temporalmente, el análisis y procesamiento de temas y proyectos que requieren conocimientos especializados.

El proceso de selección de los consultores externos estará a cargo de la Directiva Camaral y la o el presidente de la Comisión respectiva, la que se basará en los términos de referencia elaborados por la Comisión o unidad requirente. La contratación se regirá por el Sistema de Contratación de Bienes y Servicios del Órgano Legislativo, definido en el marco de la Ley (Artículo 176º RCS y Artículo 160º RCD).

Sistema Informático

En la Cámara de Senadores, funcionará una unidad de servicios informáticos, integrada al sistema informático de la Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Su misión será la de conservar y

difundir la información relativa a las actividades y resultados de la Cámara, Comisiones, Comités, Brigadas, Bancadas, Senadoras y Senadores, así como facilitar, a todas las instancias camarales, el acceso oportuno a las bases de datos y a todas las redes nacionales e internacionales de información (Artículo 177º RCS).

En la Cámara de Diputados funcionará una Unidad de Servicios Informáticos, dependiente de la Secretaría General, para la conservación de datos relativos a las actividades de la Cámara y de sus Comisiones. El Servicio operará una base de datos y estará integrado a los sistemas de la Asamblea Legislativa Plurinacional y a las redes nacionales e internacionales que se consideren necesarias.

El acceso a este servicio será ilimitado para las Diputadas y Diputados Nacionales y funcionarias o funcionarios autorizadas(os) de la Asamblea, para obtener información sobre las actividades camarales.

Esta unidad será la responsable de mantener actualizadas las direcciones electrónicas de las Diputadas y Diputados y de difundir la información requerida por ellas y ellos y por los órganos de la Cámara (Artículo 161º RCD).

Biblioteca Y Archivo Histórico

La Biblioteca y el Archivo Histórico, dependientes de la Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional, forman parte del sistema de información y prestan servicios de apoyo a las Comisiones, Comités, Brigadas, Bancadas, Senadoras y Senadores en áreas especializadas del Órgano Legislativo (Artículo 178º RCS).

La Directiva, las Comisiones y todas las oficinas de la Cámara, harán llegar copia de toda documentación que fuere tramitada por ellas, a la Dirección de Archivo, para su correspondiente conservación y clasificación temática y cronológica. Al término de cada legislatura, la Dirección de Archivo publicará un índice clasificado de la documentación recibida, procesada y emitida (Artículo 162º RCD).

Conservación De Documentos

A la conclusión de cada legislatura, la Directiva, Comisiones y todas las oficinas de la Cámara, harán llegar copia de toda la documentación que

fue tramitada por ellas, a la unidad encargada del archivo central, para su conservación y clasificación temática y cronológica, conforme a reglamento (Artículo 179º RCS).

Oficial Mayor

El responsable y principal funcionario del sistema administrativo del Senado y de la Cámara de Diputados, respectivamente, es el Oficial Mayor, quien se constituye en la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) del sistema administrativo de la Cámara.

Será nombrado, al inicio de cada período legislativo, por la Directiva, a propuesta del Presidente de la Cámara. Dependerá, directamente, de la Presidencia y será el responsable de la implantación y aplicación de los sistemas de administración y control fiscal, establecidos por la Ley respectiva y sus normas reglamentarias. Será responsable, también, de la administración y prestación de los servicios generales a la Cámara, sus Comisiones, Comités y demás dependencias.

Durará en sus funciones una legislatura, pudiendo ser ratificado en forma indefinida. Su destitución sólo procederá por voto de la propia Directiva (Artículo 180º RCS y Artículo 163º RCD).

Unidades Administrativas De Apoyo Al Oficial Mayor

El Oficial Mayor de la Cámara de Senadores estará asistido por unidades administrativas, necesarias para garantizar un adecuado, efectivo y eficiente funcionamiento de la Cámara de Senadores. El manual de cargos y Funciones, de la Cámara, definirá la estructura administrativa y las competencias y funciones de cada una de las unidades administrativas (Artículo 181º RCS).

Por otra parte, el Oficial Mayor de la Cámara de Diputados estará asistido por las siguientes unidades administrativas: a) Dirección Administrativa y Financiera; b) Dirección General de Asuntos Jurídicos; c) Dirección de Recursos Humanos; d) Dirección de Redacción, Archivo y Publicaciones; e) Dirección de Informática; f) Dirección de Informaciones; g) Dirección de Protocolo; h) Dirección de Transparencia.

Dependientes de la Directiva y como instancia de apoyo a las tareas legislativas y de supervisión de la administración camaral, funcionarán la

Secretaría General y la Unidad de Auditoría Interna, las mismas que se organizarán de acuerdo al Manual de Funciones.

Por concurso de méritos y mediante el voto de la mayoría de sus miembros, la Directiva designará a la Secretaria o Secretario General, la o el que durará en sus funciones un período constitucional, pudiendo ser ratificado. Su destitución sólo procederá por el voto de los miembros de la Directiva.

El Reglamento Interno Administrativo y el Manual de Cargos y Funciones de la administración camaral, definirán las competencias de cada una de las unidades administrativas. Las Directoras o Directores serán nombrados por la Presidenta o Presidente.

Los responsables de unidades serán nombrados por la Presidenta o Presidente, previo concurso de méritos (Artículo 164º RCD).

Presupuesto De Las Cámaras Legislativas

Es facultad de la Cámara de Senadores formular y aprobar su presupuesto, fijar la remuneración de sus miembros, ordenar sus pagos y atender todo lo relativo a su economía y régimen interior.

El presupuesto anual, aprobado por el Pleno Camaral, no podrá ser modificado, al ser incorporado en el Presupuesto del Órgano Legislativo y en el Presupuesto General del Estado (Artículo 182° RCS).

Es facultad, privativa de la Cámara de Diputados, el formular y aprobar su presupuesto y ordenar sus pagos. Ninguna funcionaria o funcionario ni la Contraloría General del Estado, podrán exigir otro documento que no sea la Orden de Pago (Artículo 165º RCD).

Recursos especiales de la cooperación externa

La Directiva de la Cámara de Senadores podrá gestionar recursos especiales de la cooperación externa, para el financiamiento de actividades de fortalecimiento institucional, investigaciones, asistencia técnica y otros (Artículo 183º RCS).

Administración Financiera

La administración financiera de la Cámara de Senadores se realizará conforme a las normas y procedimientos de los sistemas de Presupuesto,

Contabilidad Gubernamental Integrada y Tesorería del Órgano Legislativo, definidos en el marco de la Ley respectiva (Artículo 184º RCS).

Informe De Ejecución

El Oficial Mayor del Senado presentará a la Directiva de la Cámara, para su aprobación, un informe detallado de la ejecución presupuestaria, en coordinación con la Tercera Secretaría del Senado.

La o el Presidente y la Directiva de la Cámara, al concluir la gestión y toda vez que se lo requieran tres o más Senadoras y/o Senadores, presentarán, al Pleno, informe circunstanciado de la ejecución presupuestaria (Artículo 185º RCS).

En cambio, la Directiva de la Cámara y la Máxima Autoridad Ejecutiva presentarán, al Pleno, informe circunstanciado de la ejecución de su presupuesto, al concluir la gestión o cuando aquélla lo requiera.

Para la administración y ejecución presupuestaria se adoptarán y aplicarán las normas y procedimientos establecidos por los Sistemas de Administración y Control (SAFCO) (Artículo 166º RCD).

Gastos De Representación, Pasajes Y Viáticos

Toda vez que las Senadoras y los Senadores tuvieren que concurrir, en representación oficial de la Cámara, a eventos que se realicen en lugares distintos de su sede, en el interior o exterior del país, además de los pasajes para su desplazamiento, percibirán los viáticos y gastos de representación que correspondan, de acuerdo a las escalas y disposiciones pertinentes.

Al término de la misión, las Senadoras y los Senadores presentarán, a la Presidencia, informe circunstanciado de las actividades cumplidas. La falta del informe conllevará responsabilidad civil por los montos recibidos.

Cuando se trate de viajes encomendados por una Comisión, ésta solicitará a la Presidencia la erogación de los gastos respectivos, los cuales deberán ser descargados conforme se dispone en el párrafo anterior.

Las Senadoras y Senadores tendrán derecho al uso de pasajes pagados por la Cámara, conforme a reglamento y al presupuesto camaral.

A efectos de la remuneración mensual, los días de viaje, en misión oficial, al interior o exterior del país, se computarán como efectivamente trabajados (Artículo 186° RCS).

El Reglamento de la Cámara de Diputados, con ligeras variaciones, dispone para los gastos de representación, lo siguiente:

Toda vez que las Diputadas y Diputados tuvieren que concurrir, en representación oficial de la Cámara, a eventos que se realicen en lugares distintos de su sede, sean en el interior o exterior del Estado Plurinacional, además de los pasajes para su desplazamiento, percibirán los viáticos y gastos de representación que correspondan, de acuerdo a las escalas y disposiciones pertinentes. Al término de la misión, las Diputadas y Diputados presentarán ante la Directiva, en el plazo de cinco días, un informe circunstanciado de las actividades cumplidas; de no hacerlo, les será descontado, de la remuneración, el monto recibido y no se autorizará ninguna otra solicitud de viaje, hasta la presentación de su descargo.

Cuando se trate de viajes encomendados por una Comisión, ésta formulará, ante la Directiva, la solicitud respectiva, detallando los objetivos, componentes y duración de la misión. Si ella fuere admitida, y una vez cumplida, se elevará informe circunstanciado de los resultados. Si ello no ocurriere, la Directiva de la Cámara no autorizará ninguna otra solicitud de viaje de los miembros de la misma Comisión.

Para efecto de remuneración por jornada trabajada, se computará los días de viaje en misión oficial al exterior e interior del país.

Las Diputadas y Diputados tendrán derecho al uso de pasajes pagados por la Cámara, para constituirse en sus distritos (Artículo 167º RCD).

Régimen Como Servidores Públicos

Los funcionarios permanentes de la Cámara de Senadores y Diputados tienen la condición de servidores públicos y, como tales, se rigen por el régimen y normas del Sistema de Administración de Personal para el Sector Público, en el marco de la Ley SAFCO y las disposiciones del Capítulo IV del Título V de la Constitución Política del Estado, referidas a los servidores públicos (Artículo 187º RCS y Artículo 168º RCD).

Nombramiento Y Remoción

Los funcionarios y empleados de la planta administrativa de la Cámara serán nombrados de acuerdo a las normas del Sistema de Administración de Personal del Órgano Legislativo, velando por la idoneidad profesional y bajo un régimen de estabilidad funcionaria y de carrera administrativa (Artículo 188º RCS y Artículo 169º RCD).

Patrimonio De Las Cámaras Legislativas

Los inmuebles, vehículos, muebles, equipos, útiles, documentación y objetos ornamentales que se encuentran inventariados como propiedad de la Cámara, constituyen patrimonio inalienable e inembargable. Su conservación y administración son responsabilidad de la Oficialía Mayor o de la Dirección Administrativa y Financiera (Artículo 189º RCS y Artículo 170º RCD).

Prohibición

Queda terminantemente prohibido extraer muebles, equipos, documentos, útiles u otros objetos fuera del local de la Cámara, sin la autorización de la Directiva (Artículo 190º RCS y Artículo 171º RCD).

Régimen Legal

La adquisición, administración, conservación y disposición de bienes, así como la contratación y prestación de servicios, se sujetarán a las normas y procedimientos del Sistema de Administración de Bienes y Servicios del Órgano Legislativo, definido en el marco de la Ley Nº 1178 (Ley SAFCO) (Artículo 172º RCD y Artículo 191º RCS).

Reforma Del Reglamento

Este Reglamento podrá ser reformado, total o parcialmente, por el voto afirmativo de dos tercios del total de Senadoras y Senadores o Diputados, cuando corresponda, que componen la Cámara (Artículo 192º RCS y Artículo 173º RCD).

Dispensa De La Observación Del Reglamento

La Cámara no podrá dispensarse de la observancia de este Reglamento, salvo que dos tercios de las Senadoras y Senadores presentes aprueben su dispensación (Artículo 193° RCS y Artículo 174º RCD).

Vigencia De Los Reglamentos

El reglamento de la Cámara de Senadores entrará en vigencia inmediatamente después de ser aprobado con los votos de dos tercios de las Senadoras y Senadores presentes (Artículo 194° RCS).

En cambio, el Reglamento General de Diputados entrará en vigencia a partir de su publicación por la Cámara de Diputados (PRIMERA RCD).

Reposición De Proyectos De Ley

Para una estricta aplicación de la Constitución Política del Estado, el artículo 138 del Reglamento General de la Cámara de Senadores entrará en plena vigencia a partir de la Legislatura 2011, debiendo los proyectos pendientes de tratamiento de legislaturas anteriores a la Asamblea Legislativa Plurinacional, sea cual fuere su origen, ser asumidos como Proyectos de Ley originales a iniciativa de cualquier Senadora o Senador por la Legislatura 2010 (DISPOSICION TRANSIORIA ÚNICA RCS).

Reposición De Proyectos De Ley

En virtud de la continuidad legislativa, los Proyectos de Ley presentados en anteriores legislaturas podrán ser repuestos, para su tratamiento, por la Asamblea Legislativa Plurinacional (SEGUNDA RCD).